جامعة الإسراء/ كلية الحقوق
الدراسات العليا

الوسائل القانونية لاسترداد الاموال المتحصلة عن جرائم الفساد

إعداد الطالب
سلطان عبد العزيز الشوابكة

إشراف الدكتور
حمدي قبيلات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

كلية الحقوق
جامعة الإسراء

٢٠١٣-٢٠١٤

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَٱلَّذِينَ يَنقُضُونَ عَهۡدَ ٱللَّهِ مِنۢ بَعۡدِ مِيثَٰقِهِۦ وَيَقۡطَعُونَ مَآ أَمَرَ ٱللَّهُ بِهِۦٓ أَن يُوصَلَ وَيُفۡسِدُونَ فِي ٱلۡأَرۡضِ أُوْلَٰٓئِكَ لَهُمُ ٱللَّعۡنَةُ وَلَهُمۡ سُوٓءُ ٱلدَّارِ)

صدق الله العظيم

[الرعد: ٢٥]

نموذج تفويض

أفوض أنا الطالب : سلطان عبد العزيز الشوابكة ، جامعة الإسراء بتزويد نسخ من رسالتي /أطروحتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها.

التوقيع :

التاريخ : ٢٠١٣/١٠/٢٣

قرار لجنة المناقشة

نوقشت رسالة الماجستير للطالب **سلطان عبد العزيز الشوابكة** بتـــاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٣

والموسومة بـــ **" الوسائل القانونية لاسترداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد "**

وأجيزت بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٣ .

أعضاء لجنة المناقشة :

اسم العضو	التوقيع
د.حمدي قبيلات	....
أ.د.عادل العلي	....
أ.د.محمد الخلايلة	....

شكر وتقدير

بعد حمد الله سبحانه وتعالى وشكره الذي وفقني في إتمام هذه الدراسة .

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير والعرفان لأستاذي الفاضل الدكتور حمدي قبيلات الذي تفضل واشرف على هذه الدراسة عرفاناً بفضله وتقديراً لعلمه واحتراماً لشخصه.

كما وأتقدم بخالص الشكر والتقدير للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الكرام بقبول هذه الرسالة لإثرائها بملاحظاتهم القيمة وآرائهم السديدة .

والى الأخوات غادة الفالح وحنين الأحمد من مكتبة جامعة الاسراء، والمهندس رائد القرعان من المكتبة الالكترونية في الجامعة الأردنية ، والى الأستاذ غيث الزعبي مدير الدائرة القانونية في وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ، والى جميع زملائي في هيئة مكافحة الفساد الذين قدموا لي المساعدة في انجاز هذه الدراسة .

ولا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم في إخراج هذه الدراسة إلى حيز الوجود .

الباحث

الإهداء

الى والدي ووالدتي أدامهم الله

الى من تحملت معي الكثير في انجاز هذه الدراسة زوجتي الغالية ،الى أمل المستقبل ابنائي عمر وقطر الندى

الى من نحمل لهم في دواخلنا الكثير ، الى زملائي في هيئة مكافحة الفساد

الى الجميع اهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

محتويات الرسالة

الموضوع	الصفحة
قرار لجنة المناقشة	ب
الشكر والتقدير	ج
الإهداء	د
فهرس المحتويات	هـ
المخلص بالعربية	ح
المبحث التمهيدي	١
المطلب الأول : المقصود بالفساد	٧
المطلب الثاني : عوامل أنتشار الفساد	١٠
المطلب الثالث : أشكال الفساد	١٦
الفصل الأول : الجهات المختصة بمتابعة متحصلات جرائم الفساد	٢٩
المبحث الأول : دور هيئة مكافحة الفساد بمتابعة متحصلات جرائم الفساد	٣٠
المطلب الأول : الطبيعة القانونية لهيئة مكافحة الفساد	٣٠
الفرع الأول : الطبيعة الدولية للهيئة وفقاً لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد	٣٠
الفرع الثاني : الطبيعة الوطنية للهيئة وفقاً لقانون هيئة مكافحة الفساد	٣٢
المطلب الثاني : مدى استقلالية الهيئة وآلية تشكليها	٣٤
الفرع الأول : استقلالية الهيئة	٣٥
الفرع الثاني : آلية تشكيل الهيئة	٣٧
الفرع الثالث أهداف هيئة مكافحة الفساد	٤١
المطلب الثالث : أختصاصات الهيئة وآلية ممارستها لاختصاصاتها	٤٣
الفرع الأول : اختصاصات الهيئة	٤٤
الفرع الثاني : آلية ممارسة الهيئة لاختصاصاتها	٥٢
الفرع الثالث : آلية عمل الهيئة في مجال جمع المعلومات والتحري والتحقيق والمتابعة	٦٢

الفرع الرابع : الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد	٦٥
المطلب الرابع : انجازات هيئة مكافحة الفساد خلال العامين ٢٠١٠/٢٠١١	٧١
الفرع الأول :انجازات الهيئة في الوقاية من الفساد	٧٢
الفرع الثاني انجازات الهيئة في مجال أنفاذ القانون	٧٣
الفرع الثالث : انجازات الهيئة على الصعيد الاقليمي والدولي	٧٦
المبحث الثاني : دور اجهزة الرقابة المالية في متابعة متحصلات جرائم الفساد	٨٢
المطلب الأول: ديوان المحاسبة	٨٢
الفرع الاول : تكوين وتبعية ديوان المحاسبة	٨٣
الفرع الثاني : مهام ديوان المحاسبة	٨٦
الفرع الثالث : الاختصاصات الرقابية المالية لديوان المحاسبة ووسائل ممارستها	٨٧
الفرع الرابع : نطاق مسئولية ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات والواردات	٩١
الفرع الخامس : انجازات ديوان المحاسبة في مجال الوفر والاسترداد للاعوام ٢٠٠٨/٢٠١٢	٩٣
المطلب الثاني : وحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب	٩٤
الفرع الاول : الطبيعة القانونية لوحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب	٩٧
الفرع الثاني: اختصاصات وحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب	٩٩
الفرع الثالث : الجهات الخاضعة لقانون الوحدة وآلية عمل الوحدة مع هذه الجهات	١٠١
الفرع الرابع : آلية عمل وحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب وحالات عملية	١٠٦
الفرع الخامس : ابرز انجازات وحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب	١١٢
الفصل الثاني : اجراءات متابعة متحصلات جرائم الفساد	١١٥
المبحث الاول :الاختصاص القضائي بنظر قضايا الفساد	١١٧
المطلب الأول : المعايير الدولية لضمانات المحاكمة العادلة	١١٧
الفرع الاول : مرحلة التوقيف السابق على المحاكمة	١٢١
الفرع الثاني : مرحلة التحقيق حتى المثول للمحاكمة	١٢٤
الفرع الثالث : مرحلة المحاكمة حتى صدور الحكم النهائي	١٢٩
الفرع الرابع : صدور الحكم وما بعده من اجراءات	١٣٥

المطلب الثاني : اختصاص القضاء الوطني بنظر قضايا الفساد	١٣٨
الفرع الأول : تشكيل واختصاص محكمة أمن الدولة	١٣٩
الفرع الثاني : اجراءات المحاكمة امام محكمة أمن الدولة	١٤٢
الفرع الثالث : مدى انسجام محكمة امن الدولة مع معايير المحاكمة العادلة الدولية	١٤٥
المبحث الثاني : آلية متابعة متحصلات جرائم الفساد	١٥٠
المطلب الأول : السند القانوني لحق الأردن بمتابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الوطني	١٥١
الفرع الأول : الحماية الجزائية للأموال العامة	١٥٢
الفرع الثاني : الحماية المدنية الأموال العامة	١٦٠
الفرع الثالث : السند القانوني لحق الأردن بمتابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الدولي	١٦٤
المطلب الثاني : التزامات الدول المساعدة في متابعة متحصلات جرائم الفساد	١٧٠
الفرع الأول : التزامات الدولة صاحبة الحق في متابعة متحصلات جرائم الفساد	١٧٢
الفرع الثاني : التزامات الدولة المضيفة للأموال في متابعة متحصلات جرائم الفساد	١٨٢
الفرع الثالث : المصادرة غير المستندة إلى حكم إدانة كأداة لاسترداد متحصلات جرائم الفساد	٢٠٥
الخاتمة	٢١٢
قائمة المصادر والمراجع	٢١٨
الملخص باللغة الانجليزية	٢٣٢

الملخص باللغة العربية

الوسائل القانونية لاسترداد الاموال المتحصلة عن جرائم الفساد

اعداد الطالب:

سلطان عبد العزيز الشوابكة

اشراف الدكتور:

حمدي قبيلات

تناولت هذه الدراسة موضوعاً هاماً لاسيما في الآونة الأخيرة بعد أحداث الربيع العربي التي سادت عدداً من الدول العربية ، ألا وهو الوسائل القانونية لاسترداد متحصلات جرائم الفساد ، وقد تم تقسيم هذه الدراسة الى فصلين سبقهم مبحث تمهيدي تم التحدث فيه عن ماهية الفساد وعوامله وأشكاله ،أما الفصل الأول فقد تناول الجهات المختصة بمتابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الوطني ، وتم تقسيمه إلى مبحثين المبحث الأول ناقش دور هيئة مكافحة الفساد بمتابعة متحصلات جرائم الفساد ، في حين المبحث الثاني تناول دور أجهزة الرقابة المالية في متابعة متحصلات جرائم الفساد ، وهذه الأجهزة تمثلت بديوان المحاسبة ووحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ، بإعتبار أن هذه الجهات هي المخولة بموجب قوانينها بمتابعة الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد وغيرها ، بما ينسجم مع نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ ،والتي صادقت عليها الأردن في عام ٢٠٠٤ ، في حين تم إفراد الفصل الثاني لمناقشة إجراءات متابعة متحصلات جرائم الفساد وتم تقسيمه إلى مبحثين ، تناول المبحث الأول الاختصاص القضائي بنظر قضايا الفساد سيما وأن استرداد الأموال يحتاج المحاكمة العادلة للمتهمين بقضايا الفساد ، اما المبحث الثاني فهو يبين آلية متابعة متحصلات جرائم الفساد من حيث الأساس القانوني لحق الدولة بالاسترداد ، والالتزامات المترتبة على الدول في سبيل المساعدة في الاسترداد ، وكذلك مصادرة الأموال دون الاستناد إلى حكم إدانة ، على نحو ينسجم والمعايير الدولية التي تم تضمينها باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وبالنهاية هذه الدراسة تم التوصل إلى جملة من النتائج أهمها ان التشريعات الأردنية بوضعها الحالي غير قادرة على أسترداد أموال الدولة المهربة للخارج بسبب الفساد ، نظراً لوجود قصور في القوانين ذات الصلة من جهة ، وعدم استجابتها للمعايير الدولية من جهة أخرى ، كما توصل الباحث من خلال هذه الدراسة الى عدد من التوصيات التي يستحسن الاخذ بها لمعالجة القصور الذي يعتري النظام القانوني الأردني كي يصبح قادرا وفعالاً على استرداد أموال الدولة المهربة للخارج نتيجة للفساد.

المقدمة

تعد ظاهرة الفساد من أهم التحديات التي تواجه المجتمعات كافة ، لذا تعتبر عملية استرداد متحصلات جرائم الفساد ثمرة الجهود المضنية التي تبذلها الأجهزة المختصة في سبيل استرداد هذه الأموال ومنع تهريبها ، لا شك بأن آلية الاسترداد ترتكز في مضمونها وهيكلها على عناصر أساسية هامة مثل الإطار القانوني (ضمن التشريع الوطني) والتعاون الدولي في ذات السياق بهدف الوصول إلى مرحلة متقدمة يمكن تسميتها مرحلة (انعدام الملاذ الأمن للأموال المتحصلة من جرائم الفساد) وهي الحالة التي لم تصل إليها كثير من الدول لان الفساد العابر للحدود الوطنية لا يشكل مجرد جريمة أو جرائم بل أيضاً يلحق به ثمار الفساد وهي الأموال أو الأصول المسروقة والمتحصلة من جرائم الفساد .

وتزداد خطورة هذا الموضوع وأولويته على كافة الصعد ، إذا تتبعنا خيوط هذه الأصول المتحصلة من جرائم الفساد لتدخل في مرحلة متقدمة وجريمة جديدة ، تسمى غسل الأموال ، فهذه الجريمة لا تنشأ فقط عن جرائم المخدرات وبيع الأسلحة لمنظمات إرهابية ولتمويل جماعات مسلحة ، والاتجار بالبشر والأعضاء البشرية فقط ، وإنما تشمل أيضا أفعال الفساد مما قد يشكل معضلة قانونية معقدة مع الجريمة المنظمة ليشكلا شريكين محصنين من الاختراق وهذا بالضرورة يستتبع شراء ذمم أصحاب السلطة والنفوذ والموظفين العموميين الذين يعتبرون حراساً للأموال الملوثة ، ولا يعني هذا ان الطريق أصبحت مسدودة وإنما هي محاولة من أجل إيضاح مدى خطورة انعدام وجود آلية قانونية محكمة لأسترداد الأموال متحصلات جرائم الفساد في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ويأتي اهتمام دول العالم كافة بموضوع استرداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد نظراً للآثار الاقتصادية والاجتماعية السياسية والتنموية الوخيمة التي تخلفها سرقة ونهب الأموال العامة للدولة نتيجة الممارسات الفاسدة التي يرتكبها الفاسدون ، وخير دليل على ذلك ما نشاهده في دول الربيع العربي ، الا أن هنالك ثمة عقبات تحول بين حق الدولة صاحبة الأموال المنهوبة باستردادها ، وبين تراخي الدول المستقبلة للأموال المنهوبة في إرجاعها ، خوفاً من تأثر عملتها المحلية وتضعضع اقتصادها في صورة إعادة تلك الأموال ، خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية التي تعصف ببعض البلدان الغربية ، بيد أن الاتجاه العام ، كان يرفض تلك الذرائع أنطلاقاً من مبدأ(العدالة الدولية) التي لا تجيز ان تنعم مجتمعات موسرة بالرخاء ، بينما يتضرر أصحاب الحق في تلك الأموال جوعاً ويقاسمون في أموالهم وحقوقهم مع الغير.

تستطيع العديد من الدول أن تجمد الأصول والأموال المهربة ولكنها لا تستطيع إعادتها وذلك لمحدودية قدرتها القانونية والاستدلالية والقضائية وعدم كفاية مواردها المالية والافتقاد الى الإرادة السياسية الحقيقية مما يوهن قدرة الدولة على الاضطلاع بالتحقيقات والملاحقات القضائية وتتبع عوائد الفساد وتجميدها ومصادرتها وإعادتها وذلك بالإضافة الى عدم قدرتها على تقديم طلبات دولية وافية للسلطات القضائية الأجنبية التي وضعت فيها الأصول المنهوبة وقد لا تستجيب السلطات القضائية الأجنبية وذلك لخضوعها لنصوص قانونية يصعب تحقيقها ، ولا يمكن استرداد الأموال المنهوبة ألا بوجود تعاون متبادل حساس للزمن بين الضحية (الدولة المتقدمة بالطلب) والمناطق الأجنبية التي بها الأموال المنهوبة التي غالباً ما تكون بلداناً متقدمة ، وقد أوجب هذا وجود توافق في الآراء العالمية على الحاجة الى عمل موحد أوجد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي دخلت حيز النفاذ عام ٢٠٠٥ ، حيث جاءت هذه الاتفاقية توضح آليات استرداد الأصول المكتسبة بصورة غير شرعية والتعاون الدولي بشأن تتبعها وتجميدها ومصادرتها وقد حددت بعض الإجراءات منها :

١. اهتمام المؤسسات المالية بالأنشطة المشبوهة والحسابات المصرفية الخاصة بالمسئولين البارزين وأفراد أسرهم والمنتسبين المقربين لهم ، إجراءات تسمح للدولة الضحية أن تشارك كمتقاضى في محاكم دولة أخرى بما يسمح باسترداد عوائد الفساد ورد الحقوق لأصحابها ، من خلال سن تشريعات داخلية يمكن الدولة من الاعتراف بأمر مصادرة أجنبي وتجميد ومصادرة الأصول المحصلة من أفعال الفساد في دولة أجنبية .

٢. تدابير تسمح بمصادرة الأصول دون الاستناد إلى حكم إدانة وخصوصاً في حالات وفاة الجناة او هروبهم وغير ذلك ، وهنالك نوعان للمصادرة يستخدمان على الصعيد الدولي هما المصادرة دون الاستناد الى حكم إدانة ، ومصادرة جنائية مما لا يسمح لمن اقترف نشاطاً غير قانوني بالاستفادة من جرائمهم مع مصادرة العوائد واستخدامها لتعويض الضحية ويعد رادعاً قانونياً يثبط السلوك الإجرامي .

٣. الدعم الدولي لمصادرة الأصول دون الاستناد الى حكم إدانة فهنالك العديد من المعاهدات تقضي بالمساعدة القانونية والتعاون الدولي وتعويض الضحايا منها ، اتفاقية الأمم المتحدة (اتفاقية فيينا ١٩٨٨) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (٢٠٠٣) واتفاقية مجلس أوروبا لغسيل عوائد الجريمة وضبطها وتمويل الإرهاب (٢٠٠٥) واتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة في الإعمال الدولية (١٩٧٧).

أولاً: أهمية الدراسة

وعلى الرغم من قلة المراجع التي تناولت موضوع استرداد الأموال المنهوبة نتيجة أفعال الفساد بشكل متعمق ومتخصص بهذا الموضوع ، ألا أننا حاولنا قدر المستطاع الإلمام بأبرز الوسائل وآليات التي يمكن من خلالها استرداد الأموال المنهوبة المتحصلة عن جرائم الفساد ، ومن هنا تبدو لنا أهمية هذه الدراسة من الناحية النظرية من خلال معرفتنا بالمقصود بالفساد والأجهزة المختصة بمكافحة الفساد وكيفية ممارسة تلك الأجهزة لاختصاصاتها ، ناهيك عن معرفة دور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ودور المساعدات الدولية بين الدول الإطراف في الاتفاقية بخصوص متابعة متحصلات جرائم الفساد .

ثانياً: مشكلة الدراسة

وتكمن مشكلة الدراسة في أنه كثير من الأحيان يتم تهريب متحصلات جرائم الفساد إلى الخارج ويترتب على ذلك خروجها عن اختصاص الدولة ، ناهيك عن أن بعض متحصلات جرائم الفساد يتم التصرف فيها ويترتب على ذلك حقوق للغير وبالتالي تصبح هذه الأموال العامة خارج سيطرة الدولة في الوقت الذي تعجز فيه عن استردادها بسبب القصور التشريعي وضعف التعاون الدولي سيما في حال مصادرة الأموال دون الاستناد إلى حكم إدانة .

ثالثاً: أهداف الدراسة

١.معرفة الإشكال والأنواع التي تظهر فيها آفة الفساد وما تخلفه من أثار اقتصادية وسياسية واجتماعية على الدولة .

٢. بيان مدى ملائمة التشريعات الأردنية المعنية بمكافحة الفساد مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ سيما يتعلق باسترداد الأموال المنهوبة .

٣.التعرف على الجهات الرقابية المخولة بموجب القانون بمتابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الوطني والدولي ، وما أضافه هذا القانون من جديد بخصوص استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد ، سيما التعديلات التي طرأت في عام ٢٠١٢ على قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦، وكذلك معرفة الانجازات التي حققتها هذه الأجهزة فيما يتعلق باسترداد الأموال وتحقيق الوفورات المالية لصالح خزينة المملكة الأردنية الهاشمية .

٤. أبراز أهم الوسائل القانونية التي يمكن من خلالها استرداد الأموال المنهوبة على ضوء ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ والمتمثلة بالتزامات الدول صاحبة الحق في استرداد الأموال والتزامات الدول المستضيفة للأموال .

٥. التعرف على النصوص القانونية التي تطرقت الى موضوع استرداد الأصول وفقا لتشريعات الأردنية الناظمة لذلك .

٦.بيان الاختصاص القضائي بنظر قضايا الفساد المالي التي يقضى بموجبها باسترداد الأموال المنهوبة ، ومعرفة ماهية الضمانات الواجب توافرها للمتهمين في قضايا الفساد في سبيل تحقيق المحاكمة العادلة بما ينسجم مع معايير المحاكمة العادلة التي نادى بها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨.

٧. الإشارة إلى العقبات التي تحول دون القدرة على استرداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد على الصعيد الوطني والدولي .

٨. تبيان أهمية مصادرة الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد دون الاستناد إلى حكم إدانة .

رابعاً: الدراسات السابقة

وفيما يتعلق بالدراسات السابقة التي تناولت موضوع هذه الدراسة فقد تبين للباحث وجود دراستين، الدراسة الأولى قام بها الدكتور حمدي قبيلات بعنوان مدى كفاية النظام القانوني الأردني لاسترداد الأموال المهربة نتيجة الفساد (دراسة مقارنة) في ضوء المعايير الدولية حيث تناول فيها الباحث الجوانب القانونية لحق الدولة في استرداد الأموال المهربة وجاءت الدراسة في ثلاثة مباحث تناول المبحث الأول منها الأساس القانوني لحق الدولة باسترداد الأموال المهربة نتيجة جرائم الفساد ، أما المبحث الثاني تناول فيه الاختصاص بنظر قضايا الفساد ، وتحدث عن الالتزامات المترتبة على الدول المساعدة في استرداد الأموال المهربة نتيجة أفعال الفساد ، والدراسة الثانية قام بها ايضاً الدكتور حمدي قبيلات والدكتور فيصل شطناوي بعنوان مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقد تناول الباحثان فيها آلية مكافحة الفساد وفقا لقانون هيئة مكافحة الفساد في الأردن ، وجاءت هذه الدراسة في ثلاث مباحث تم تخصيص المبحث الأول لمناقشة ماهية الفساد ، أما المبحث الثاني تم إفراده لبيان التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد وتم تناول اختصاصات الهيئة ووسائل ممارستها في المبحث الثالث.

وأهم ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات سالفة الذكر بأنها تناولت موضوع وسائل استرداد متحصلات جرائم الفساد بشكل متخصص على الصعيد الدولي بخلاف الدراسات السابقة التي استندت بشكل أساسي على تناول هذا الموضوع على الصعيد الوطني أكثر من الصعيد الدولي ، حيث تناول الباحث في هذه الدراسة ابرز الوسائل والآليات القانونية لاسترداد متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الدولي ومدى تطبيقها على الصعيد الوطني ، ناهيك أن هدف هذه الدراسة لن يقتصر على الجانب النظري فحسب وإنما سيتم التطرق إلى الجانب العملي من خلال الاستشهاد ببعض القضايا التي من خلالها إعادة الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد .

خامساً: منهج الدراسة

أما المنهج الذي تم أتباعه في هذه الدراسة فهو المنهج الوصفي التحليلي المقارن القائم على تحليل النصوص القانونية الناظمة لموضوع الدراسة ومقارنتها مع المعايير الدولية التي تم تضمينها باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

وبناء على ما تقدم قسمت هذه الدراسة إلى فصلين سبقهم مبحث تمهيدي وذلك كالآتي :

-المبحث التمهيدي : تناول المقصود بالفساد وعوامل انتشاره وأشكاله .

-الفصل الأول : تحدث عن الجهات المختصة بمتابعة متحصلات جرائم الفساد وتم تقسيمه إلى مبحثين المبحث الأول تناول دور هيئة مكافحة الفساد بمتابعة متحصلات جرائم الفساد ، أما المبحث الثاني فقد تطرق عن دور أجهزة الرقابة المالية في متابعة متحصلات جرائم الفساد ز

-الفصل الثاني : تناول الحديث حول إجراءات متابعة متحصلات جرائم الفساد ، وتم تقسيمه إلى مبحثين تطرق المبحث الأول للحديث عن الاختصاص القضائي بنظر قضايا الفساد ، أما المبحث الثاني فكان الحديث فيه حول آلية متابعة متحصلات جرائم الفساد

المبحث التمهيدي

ماهية الفساد

تعتبر ظاهرة الفساد من أهم التحديات التي تواجه المجتمعات كافة، وهي من أهم وأبرز القضايا التي لا زال يثور حولها الجدل والنقاش على المستويات كافة المحلية والإقليمية والدولية، نظراً لما للفساد من نتائج وخيمة على المستوى الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والتربوي والديني وكافة نواحي الحياة الأخرى[١]، ولعل ما أفصحت عنه بعض وقائع الفساد المالي والإداري خلال السنوات الثلاث الأخيرة في العديد من الدول العربية بعد انطلاق ثورة الربيع العربي في (تونس ومصر واليمن وسوريا وليبيا) خير دليل على مدى تغلغل قيم الفساد وممارساته[٢].

ومن هنا يأتي الاهتمام على كافة الصعد لمكافحة ظاهرة الفساد في كافة أشكاله المالي والإداري وغيره، فهنالك أشكال تظهر بها جريمة الفساد مثل الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية[٣]، بما فيها جرائم غسل الأموال حيث تحول الفساد من ظاهرة محلية إقليمية إلى ظاهرة دولية وعالمية، مما استدعى ذلك إلى ضرورة وجود تعاون دولي لمكافحة هذه الظاهرة من خلال إبرام العديد من الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد، بالإضافة إلى عقد المؤتمرات والندوات ذات العلاقة بموضوع مكافحة الفساد.

سوف نسلط الضوء في هذا المبحث التمهيدي على المقصود بالفساد، وعوامل انتشاره، ومن ثم الحديث عن الأشكال التي يظهر فيها الفساد.

---

(1) السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، مكتبة ومطبعة الإشعاع الدولية، ص ٤٢ وما بعدها.

(2) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة لعام ٢٠١٢ – انظر الموقع الإلكتروني www.undoc.org.pdf/crime

(3) حسن الشامي، التحول الاقتصادي والفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمسألة الإدارية)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٤.

المطلب الأول

مفهوم الفساد

إن البدء بالمفاهيم اللغوية للفساد يساعد في تفسير معنى الفساد الذي يعني أخذ المال أو التلف أو اغتصاب المال، ناهيك عن تفسير بأنه (العصيان لطاعة الله) قال الله تعالى (ظهر الفساد في البر بما كسبت أيدي الناس)[١].

في هذا المطلب سنتحدث عن الفساد لغة واصطلاحاً وتعريف صندوق النقد الدولي للفساد ،وكذلك تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد وتعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أولاً: الفساد لغة:

فساد شيء ما، هو التلف أو إلحاق الضرر كفساد الغذاء هو تحوله عن حالته الصحية إلى حالة أخرى مرضية.

والفساد لغة أيضا: من فسد فهو فاسد والمفسدة خلاف المصلحة والصواب والطريق الصحيح[٢].

ثانياً: الفساد اصطلاحاً:

لقد تباينت تعريفات الفساد تبايناً شديداً نظراً لاختلاف المداخل الدراسية من ناحية ، واختلاف اهتمامات الباحثين من ناحية اخرى ، ولعل هذا ما دعا الفقيه جون جاردنرJ.A.gardiner الى القول "انه لا يوجد اجتماع بين المفكرين على تعريف واحد للفساد ويرجع ذلك الى عمومية استخدام المصطلح وسعة انتشاره في الحديث اليومي" [٣].

ومن هنا فهنالك تعاريف عديدة للفساد أطلقها العديد من الباحثين والمهتمين بقضايا الفساد ومن هذه التعاريف على سبيل المثال لا الحصر:

(1) القرآن الكريم، سورة الروم، الآية ٤١.

(2) انظر المعجم الوسيط ، مراجعة ابراهيم انيس وآخرون ، مجمع اللغة العربية ، الجزء الثاني ، ١٩٧٣ ،ص٦٨٨

(3) Gardiner A(Jihn),the politic of conuption in an America arty-in: Heiden heimer A.(Jihn).p 167-168

الفساد: استغلال رجال الإدارة والعاملين في كافة أجهزة الدولة ومؤسساتها للسلطات الرسمية المخولة لهم والانحراف بها عن المصالح العامة إلى تحقيق مصالح ذاتية شخصية غير مشروعة[١].

وكذلك هو إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية وانتهاك المعايير الرسمية والخروج عن المصلحة العامة والأخلاق[٢].

وينظر له على أنه سوء استخدام المنصب العام لغايات شخصية أو ارتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده ضارباً القوانين والأنظمة عرض الحائط ومن بينها الاحتيال والاختلاس والرشوة، والابتزاز، واستغلال النفوذ والمحسوبية والواسطة، واستغلال المال العام[٣].

ويرى الباحث أنه لا يوجد تعريف جامع ومانع وشامل للفساد كما تحدثنا آنفاً، فالفساد يختلف باختلاف شخوصه رئيس دولة وزير، الموظفين في مناصب العليا، وصغار الموظفين فكل واحد من هؤلاء الأشخاص يرتكب الفساد بطريقة مختلفة عن الآخر، ولأسباب كثيرة لعل أبرزها الصلاحيات والسلطات الممنوحة لكل منهم، وكذلك يختلف الفساد باختلاف المكان والزمان، فالفساد قبل عدة سنوات كان محصوراً في حدود دولة ما، أما اليوم أصبح الفساد عابراً للحدود مثل قضايا غسل الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد، والزمان الذي يرتكب فيه جرائم الفساد تختلف من سنة لأخرى، والدليل على ذلك الربيع العربي الذي نشاهده في العديد من الدول العربية وأيضاً العالمية، ناهيك عن اختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والدينية التي تعيشها دول العالم فالفساد المتفشي مثلاً في دول العالم الثالث ليس كالفساد في الدول الأوروبية.

---

(1) محمد ياسر الخواجة، الانحراف والمجتمع دراسة في علم الاجتماع الجنائي، الطبعة الاولى ، دار المصطفى للنشر والتوزيع، ، ص ٢٣٩.

(2) جلال عبد الله معوض، الفساد السياسي في الدول النامية، مجلة عربة دار الطليعة، ، العدد ٤، السنة ١٩٩٧، بيروت ص ٤.

(3) محمد علي ابراهيم الحيصه ، الفساد المالي والاداري وسبل مكافتحه ، ورقة عمل مقدمة في المتلقى العربي الثالث حول : آليات حماية المال العام والحد من الفساد الاداري ، المنعقد في الرباط /المغرب ، في ايار ٢٠٠٨، المنظمة العربية للتنمية الادارية ،٢٠٠٩، ص ١٤٢.

ثالثاً: تعريف صندوق النقد الدولي للفساد:

هو استغلال السلطة لأغراض خاصة سواء في تجارة الوظيفة أو الابتزاز والمحاباة أو هدر المال العام أو التلاعب فيه سواء أكان ذلك مباشراً أم غير مباشر[1].

رابعاً: تعريف البنك الدولي للفساد:

هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص فالفساد يكون عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة بطريقة غير مشروعة[2].

خامساً: تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد:

هو استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة وكذلك كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة[3].

سادساً: تعريف الفساد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

تناول الفصل الثالث من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إدراج الجرائم التي تطالب الدول الأطراف في الاتفاقية بتجريمها، سواء ظهرت في القطاع العام أو الخاص وتشمل تلك الجرائم الرشوة، الاختلاس، الاتجار بالنفوذ، الثراء غير المشروع، وغسل الأموال[4].

---

(1) محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، سلسلة تطوير الأداء ٣٠، مركز تطوير الأداء والتنمية (مصر) لسنة ٢٠٠٧، ص ١٠.
(2) أخذت هذه المعلومة على الموقع الإلكتروني world bank.org/all?9term
(3) منظمة الشفافية الدولية، الموقع الإلكتروني www.transparency.org
(4) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، عام ٢٠٠٣.
- منظمة الشفافية الدولية، هي منظمة حكومية مقرها برلين، أنشئت في عام ١٩٩٣، لمكافحة الفساد الدولي، وفي أقل من أربع سنوات من هذا التاريخ أقامت المنظمة شبكة تضم أكثر من ٦٠ فرعاً وطنياً في كافة أنحاء العالم للمزيد: أنظر الموقع الإلكتروني للمنظمة أعلاه.

المطلب الثاني

عوامل انتشار الفساد

الفساد مفسدة للمجتمعات البشرية كافة، من يوم خلق الله البشر على الأرض، فالفساد موجود مع وجود الإنسان منذ آلاف السنين عن طريقه تضيع الحقوق والقيم الأخلاقية والثقافية والدينية ليخلف ورائه مشكلات جمة وكثيرة اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية وغيرها[١].

إذاً الفساد ليس ظاهرة جديدة وليست مقتصرة على الدول النامية فحسب وإنما موجودة في الدول المتقدمة أيضاً[٢].

تأسيساً على ما تقدم فإن العوامل المؤدية إلى تفشي ظاهرة الفساد تختلف من دولة إلى أخرى كما تحدثنا آنفاً، فالفساد في الدول النامية، يختلف عن الفساد في الدول المتقدمة إلا أن الوسائل والطرق المتبعة في ممارسة الفساد متشابهة إلى حد كبير، كما ان قدراً كبيراً من الفساد في الدول النامية تشارك فيه عدد من الدول المتقدمة بصورة مختلفة، فالتنافس بين الشركات المتعددة الجنسيات مثلاً مقرها الدول المتقدمة غالباً تقوم بصفقات الأعمال الدولية مما يدفع بهذه الشركات إلى القيام بدفع رشاوى للمسؤولين الحكوميين في الدول النامية للحصول على هذه الصفقات[٣].

إن تفشي ظاهرة الفساد وانتشارها بجميع بقاع الأرض يجعل من الصعب اختزال ظاهرة الفساد في عوامل محددة على سبيل الحصر، إلا أننا سوف نسلط الضوء على أبرز العوامل انتشاراً لظاهرة الفساد الواردة في بعض أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمتمثلة بما يلي:

---

(1) محمد علي البدري، مشكلة الفساد في كتاب مشكلات المجتمع المصري، تأليف عبد العاطي وآخرين، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١١١.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير عن التنمية في العالم، واشنطن، ١٩٩٧، ص ١١٢، انظر الموقع الإلكتروني http://www.pogar.org.

(3) حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري (لغة المصالح)، دار المطبوعات الجامعية ، مصر، لسنة ٢٠٠٨،ص ٢٦.

أولاً: العامل السياسي:

يظهر هذا العامل ويتحقق بسبب غياب وانعدام قيم الشفافية والنزاهة وروح المساءلة وسيادة القانون، واحترام الأنظمة والتعليمات، وهذه القيم ترتبط ارتباط وثيقاً بالديمقراطية التي تعتبر من أسمى الحقوق التي يتمتع بها الإنسان(١).

كذلك الفساد يرجع إلى أسباب سياسية متمثلة في غياب القدوة السياسية وتفشي البيروقراطية الحكومية، والمغالاة في مركزية الحكومة وضعف أداء السلطات الثلاث القضائية والتنفيذية والتشريعية ،وأيضاً فساد زعماء ورؤساء الدول وفساد الأحزاب السياسي وقضايا التحول(٢).

إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أشارت في فقرتها الأولى على "أن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية إذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها مما يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر" (٣).

كما تشير الفقرة الثالثة من الاتفاقية "حالات الفساد التي تهدد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لتلك الدول" (٤).

كما أشارت المنظمة العربية لمكافحة الفساد إلى أن الفساد السياسي هو الفساد الذي يتعلق بالاختلال والانحراف، في توزيع السلطة والمسألة المتعلقة بنظام الحكم والمؤسسات والأحزاب السياسية وحريات المشاركة والتعبير عن الرأي والرأي الآخر، بما ينسجم مع الدستور ويترتب على الإخلال في منظومة السلطة إمكانية إنتاج النخب السياسية المتمسكة والمنسجمة مع سلطات الحكم(٥).

ويرى الباحث أن العامل السياسي للفساد لا يمكن أن يساهم في انتشار الفساد بسهولة في الدول التي يوجد بها سيادة القانون وقيم الشفافية والنزاهة، لأن هذه المقومات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية واحترام الحريات التي نأمل أن تطبق في الدول العربية.

---

(1) سوزان اكرمان، الفساد والحكم، دار الأهلية للنشر، الطبعة الاولى ، عمان ، السنة ٢٠٠٣، ص ١٣٦.
(2) عماد الشيخ داود، الفساد والإصلاح، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، للسنة ٢٠٠٣، ص ٤٧.
(3) أنظر مقدمة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
(4) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، عام ٢٠٠٣.
(5) نقلاً عن المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربي للعلوم، ص ١٥٩.

ثانياً: العامل الاقتصادي:

تعتبر الظروف الاقتصادية لها الدور الكبير والرئيس في انتشار آفة ظاهرة الفساد، من حيث الفقر والغنى[١].

فالفقر كما نعلم له دوافعه في انتشار ظاهرة الفساد فالحاجة والعوز توفر مناخاً خصباً في انتشار الفساد ووقوع ضعفاء النفوس من صغار الموظفين وغيرهم في جرائم الرشوة واستثمار الوظيفة وغيرها[٢].

كل هذا بسبب الظروف الاقتصادية السيئة التي من الممكن أن يمر فيها الموظف العام خاصة ذوي الدخول المحدودة وكذلك إقدامهم على اختلاس وسرقة المال العام[٣].

أما الغني فقد يظهر بمظهر مختلف تماماً عن الفقير في اختلاس الأموال الكبيرة، وتقاضي العمولات وغسل الأموال، كما أن وجود الغني في منصب رفيع المستوى قد يتيح له ويزيد فرص الفساد لديه، خاصة في المجتمعات التي تمر بمراحل تحول اقتصادي[٤].

إن تركز السلطة الاقتصادية في كيانات احتكارية تعمل على المستوى الكلي أو القطاعي واحتلالها وسيطرتها على الكثير من القرارات ذات السيادة مع ضعف الرقابة والمساءلة عليها فإنها تؤدي إلى انتشار الفساد الاقتصادي ونحوه سواء كانت هذه الكيانات مملوكة للقطاع الخاصة أو مملوكة للدولة أو هيئات اقتصادية ، ففي الحالة الأولى يكون الاقتصاد بأكمله أو قطاعات منه عرضة للسيطرة والهيمنة الاقتصادية التي يكون ضحيتها المواطن، أما الحالة الثانية تكون المشروعات والهيئات الاقتصادية العامة عرضة للفساد يبدد مواردها وإمكانياتها المملوكة في الأصل للمجتمع وتحولها لمن تريد[٥].

---

(1) آمال عبد الحميد، الجرائم الاقتصادية المستحدثة واختلال قيمة الكسب غير المشروع، ندوة الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، في الفترة من ٢٠-٢١ نيسان/ ١٩٩٣، المركز القومي للبحوث الإجتماعية ، الجزء الأول ، القاهرة ، ١٩٩٤، ص ٤٢.

(2) نواف سالم كنعان ، الفساد المالي والأداري (أسبابه، أثاره، وعلاجه) مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الامارات ، العدد ٣٣ ، ٢٠٠٨،ص٨٤.

(3) حسين المحمدي بوادي، مرجع سابق، ص ٢٩.

(4) محمد عبد الغني حسن هلال، مرجع سابق، ص ٢٤.

(5) هنان مليكة، جرائم الفساد، طبعة ٢٠١٠، دار الجامعة الجديدة ، ص ١٣.

علاوة على ما تقدم يوجد الفساد الذي يصيب المعاملات الاقتصادية في البيع والشراء والمبادلة في الأسواق بحيث يسود الغش والخداع والتلاعب وعدم الوفاء بالعهود[١].

ثالثاً: العامل الثقافي:

تعتبر الثقافة ترجمة حقيقة لظاهرة الفساد سواء على صعيد نشوء هذه الظاهرة أو سياسة مكافحتها ، فالفساد يكشف ويوضح مدى بيروقراطية التنظيم الإداري الذي تتسم به هذه البيروقراطية من أفعال وسلوكيات متمثلة بالتسلط والتحكم والاستعلاء سيما وأن الفساد يغطي القصور الثقافي الذي لم يفلت منه الموظف العام ولا المواطن صاحب الخدمة على حد سواء[٢].

وهذا القصور الثقافي لم يستوعبه المجتمع ، أن الدولة ملتزمة بأن تؤدي للمواطن صاحب الخدمة ما يريد من خلال مرافقها العامة على النحو المطلوب بشكل يتسم بالسلاسة والبساطة والمرونة بعيداً عن البيروقراطية دون تعقيد ودون مقابل يدفعه المواطن للموظف العام مؤدي الخدمة من رشاوى وهدايا وغيرها ، حيث أن المواطن ملزم بدفع الضرائب والرسوم مقابل تلقي هذه الخدمة من المرافق العامة[٣].

إن قلة المعرفة وانعدام الثقافة لدى البعض من أفراد المجتمع وجهلهم بحقوقهم المصونة وفق الدستور والتي يجب أن توفرها الدولة لهم، فإن ذلك يوفر بيئة خصبة لانتشار الفساد بحيث يستغل الموظف العام جهل هذا المواطن للحصول على منفعة مادية أو عينية بطريقة مباشرة او غير مباشرة من خلال طلب الرشوة أو سرقة المال العام[٤].

إن الفرد الذي يجهل ماهية الإجراءات اللازمة لإنجاز معاملته يكون أكثر عرضة لاستغلال الموظف العام الفاسد الذي بدوره يقوم باستغلال جهل وعدم معرفة المواطن من أجل حصول الموظف الفاسد على رشوة مقابل إنجاز معاملة هذا المواطن[٥].

(1) بشير مصطفى، الفساد الاقتصادي، مدخل إلى المفهوم والتحليلات، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البحوث والدراسات الإنسانية، البصيرة، الجزائر، العدد ٦، ٢٠٠٥، ص ٩.
(2) محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤، ص ٨٠.
(3) منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتجية، الطبعة الاولى ، العدد ٦٠، لسنة ٢٠٠١، ص ١٥.
(4) نقلاً عن المشاريع الدولية لمكافحة الدعوة للإصلاح السياسي، مرجع سابق، ص ٦٢.
(5) محمد عبد الغني حسن هلال، مرجع سابق، ص ٣٥.

ويرى الباحث في هذا السياق أن انعدام نشر الوعي والثقافة لدى افراد المجتمع من خلال توعية المواطنين بحقوقهم، وانتشار ثقافة الواسطة والمحسوبية هي العامل الأساسي لتجسيد ثقافة الفساد سواء لدى الفرد أو الموظف العام.

فكثير منا عندما يريد أن يراجع دائرة حكومية، قبل أن يبحث عن مقر هذه الدائرة ومكانها، فهو يبحث عن واسطة لكي يقضي مصلحته، فهذه للاسف أصبحت مع مرور الزمن ثقافة الواسطة والمحسوبية هي متجذرة لدى معظم أفراد المجتمع الأردني[١].

وبالتالي أرى أن يكون هنالك برامج تعليمية وتوعوية وتثقيفية لدى مؤسسات الدولة سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص لنشر ورفع مستوى الوعي العام لدى المواطنين من خلال عقد المحاضرات والندوات لبيان خطورة آفة الفساد في المجتمع ككل[٢]، وهذا ما نصت عليه المادة (٧-د) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

رابعاً: العامل القانوني:

إن سيادة القانون التي كفلها الدستور، والتي يقوم عليها النظام الديمقراطي في أي دولة هي الأساس لتحقيق العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، والحفاظ على الحريات العامة، على حد سواء بين جميع أفراد المجتمع دون تمييز بين جنس أو لون أو لغة أو عرق[٣].

والقانون كما نعرف هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين أفراد المجتمع بهدف حماية الحقوق والحريات المصونة بموجب الدستور، بما يكفل بطبيعة الحال خضوع جميع سلطات الدولة والأفراد تحت مظلة القانون، وعلى الدولة أن لا تقوم بإساءة استعمال سلطتها من أجل القمع وفرض السيطرة والحد من الحريات لأفراد المجتمع ترسيخاً لمبدأ أن سيادة القانون تسمو على سلطة الحكومات في الدولة[٤].

إن انعدام وجود سيادة القانون في الدولة سوف يؤدي حتماً إلى انهيار هيبة الدولة، وبالتالي سوف يتولد لدى الغالبية العظمى من أفراد المجتمع الشعور بأن القانون ليس هو السبيل لتحصيل الحقوق أو حماية الناس وإنما القوة والمال والسلطة هي سيادة القانون، سيما وأن هذا

---

(1) أحمد أبو سويلم، مكافحة الفساد، الطبعة الأولى ، دار الفكر، عمان ، ٢٠١٠، ص ٢٠.

(2) المرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد ٢٢٦،الصادر في شهر نيسان ٢٠٠١، ص ١٨.

(3) فقد ورد النص عليه في المادة السادسة من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ التي نصت على ما يلي (الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين).

(4) أمين العضايلة، مبدأ المساواة أمام القانون في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد ١٨، العدد ٧، ٢٠٠٣، ص ١١.

الاعتقاد سوف يتحقق ويوجد لدى كبار المسؤولين في الدولة، وهذا ما نشاهده الآن في معظم الدول العربية بعد أحداث الربيع العربي[١].

إن عدم وجود تشريعات قانونية عقابية مشروعة بكل صور التجريم والعقاب سوف يسهم في انتشار الفساد الذي يؤدي إلى فقدان هيبة الدولة، وفي مؤسساتها فالعامل القانوني يعتبر من أهم العوامل المؤدية لانتشار آفة الفساد في حالة عدم وجود تشريعات تكفل تحقيق مبدأ المساواة والعدالة وسيادة القانون[٢].

الموظف العام الفاسد غير السوي عندما يشعر بعدم وجود رقابة قانونية وعقاب رادع، فإنه لا يشعر بالمسؤولية اتجاه السلطة الممنوحة له بحكم وظيفته ويتطاول على المال العام، وبنهاية المطاف الضحية هو المواطن الذي لا يعرف ماذا يدور حوله بسبب جهله، والمواطن الذي يعرف ولكنه يخاف من قول الحقيقة خشية القمع والعقاب من حيتان الفساد[٣].

ويرى الباحث أن تقوم سلطات الدولة بتعزيز وتجسيد القواعد الأساسية للمحافظة على القانون والنظام داخل المجتمع وتوفير الخدمات الأساسية المنسجمة مع التشريعات القانونية لجميع أفراد المجتمع، بما يراعي مستجدات العصر.

(1) حسنين المحمدي بوادي، مرجع سابق، ص ٢٧.
(2) محمد عياد، مبدأ المساواة في الشريعة والقانون، بحث مقدم في مؤتمر حقوق الإنسان في الشريعة والقانون (التحديات والحلول)، الذي نظمته جامعة الزرقاء الخاصة ،الأردن، في الفترة ٩-٨-آب/ ٢٠٠١، ص ٢٣.
(3) حسنين المحمدي بوادي، مرجع سابق، ص ٢٦.

المطلب الثالث

أشكال الفساد

تتنوع وتتعدد الأشكال والألوان التي تظهر فيها آفة الفساد، تارة يأخذ شكل الفساد المالي وتارة أخرى يأخذ شكل الفساد الإداري والاقتصادي وأيضاً السياسي، ولعل سبب هذا التنوع والاختلاف لجريمة الفساد نابع من أن الفساد هو ظاهرة تنمو وتكبر وتترعرع في مجتمعات مختلفة مهما كبرت أو صغرت[1].

إن سبب هذا الاختلاف لأشكال الفساد أن البشر ليس كلهم سواء فهم مختلفين في اللغة والثقافة والدين والعرق والعادات والتقاليد والظروف المعيشية فالذي يعيش في الدول النامية يختلف عن الذي يعيش في الدول المتقدمة بكافة المقاييس[2].

ومن هنا نستطيع القول أن أشكال الفساد وألوانه تختلف من دولة إلى أخرى، ولكن الفساد هي جريمة معاقب عليها دولياً، وقد حددت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والمصادق عليها عام ٢٠٠٤ من قبل الحكومة الأردنية جرائم الفساد حيث جاء قانون هيئة مكافحة الفساد الذي تم إقراره عام ٢٠٠٦منسجماً مع الاتفاقية ، وتالياً نستعرض أبرز أشكال الفساد التي جاءت متفقة ونصوص تلك الاتفاقية مع قانون هيئة مكافحة الفساد في الأردن:

أولاً: استغلال المنصب العام[3]:

إن الموظف العام بحكم وظيفته يملك سلطة وعندما يلجأ الموظف العام إلى استغلال هذه السلطة بحكم وظيفته لتحقيق منافع مادية أو شخصية له بطريقة مباشرة وغير مباشرة، سواء كان هذا الاستغلال بالامتناع عن القيام بعمل فرضه عليه القانون أو للقيام بعمل بصورة غير مشروعة وذلك لتحقيق مصالح شخصية له أو للمقربين منه أو محاسيبه، مثل التمويل غير المشروع للحملات الانتخابية[4].

وبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحديداً المادة (١٩) نجد أنها تنص:

---

(1) Global Dynamic of corruption, the role of the united nations helping member state build integrity to curbcorruption , U.N. CICP-3, Vienna, October 2002, p2

(2) سوزان أكرمان،مرجع سابق ، ص ١٣ وما بعدها.

(3) طارق سرور، قانون العقوبات القسم الخاص، جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، دار النهضة العربية، مصر ص ١٥٥.

(4) محمود نجيب حسني، الموجز في شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، مصر، ص ٧٦.

"تنظر كل دولة طرف في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه أي قيامه أو عدم قيامه لفعل ما لدى الاضطلاع بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر مما يشكل انتهاكاً لقوانين الجماعات"[١].

وبالعودة إلى المادة (١٥ هـ) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة٢٠٠٦ وتعديلاته نجد أنها نصت:

"يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي هـ إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون".

يستدل من المادة أعلاه أنها جاءت متوافقة مع أحكام المادة ١٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ثانياً: تهريب الأموال[٢]:

إن الموظف العام يلجأ إلى تهريب الأموال التي حصل عليها بصورة غير قانونية إلى بنوك ومصارف في دول أجنبية، لغايات استثمارها على شكل ودائع في بنوك تلك الدول مقابل فوائد مرتفعة، أو يلجأ إلى شراء أسهم في شركات أجنبية.

ويقوم الموظف الفاسد بتهريب هذه الأموال إلى الخارج اعتقاداً منه بأن ذلك هو بمثابة تأمين له في حالة اكتشافه ومن ثم استبعاده من قبل الدولة في المستقبل[٣].

ويرى الباحث أن بعض الموظفين العموميين يرتكبوا مثل هذه الأفعال بتهريب الأموال التي حصلوا عليها بصورة غير قانونية إلى الخارج ، يوجد لديهم مبررات قد يكون منها الحاجة والعوز وعدم تحقيق العدالة والمساواة في الوظيفة الذي يولد الشعور لديهم بحب الانتقام وقد يكون لديهم مبرراتهم أن أخذ هذا المال وتهريبه إلى الخارج حق لهم مطلق طالما أنه ليس لشخص حقيقي سيطالب به.

ومن الصور التي يتحقق فيها المساس بالأموال العامة للدولة:

(1) انظر المادة ١٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
(2) منتصر سعيد حمودة، الجرائم الاقتصادية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٤٩.
(3) سليمان بن محمد الجريشي، الفساد الاداري وجرائم اساءة استعمال السلطة ،الطبعة الأولى ، مكتبة فهد الوطنية ، عام ٢٠٠٣ ص ١٦٢.

أ.الاختلاس[١]:

هو أن يأخذ الموظف العام أشياء مملوكة للدولة دون علمها بذلك وتحصل هذه الصورة بالعادة عن طريق إخفاء الأشياء المتحصلة سواء كانت هذه الأشياء مسروقة أصلاً أو متحصلة من جناية أو جنحة مع العلم بذلك.

وبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (٢٤) نجد أنها نصت (دون المساس بأحكام المادة ٢٣ من هذه الاتفاقية تنظر كل دولة طرف في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمداً عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرمة، وفقاً لهذه الاتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم بإخفاء ممتلكات، أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية).

جاءت المادة (٥/د) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة٢٠٠٦ وتعديلاته، تنص على أنه تعتبر جريمة فساد "كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة" يستدل من المادة أعلاه أنها جاءت متوافقة مع المادة ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ب-الإسراف في المال العام[٢]:

إن المال العام هو حق لكل فرد من أفراد المجتمع على حد سواء والمحافظة عليه واجب على كل فرد من أفراد المجتمع ، والموظف العام يجب عليه أن يحترم هذا المال العام ويصونه، بما يحقق المصلحة العامة، وأن لا يضيع كل جزء منه في غير مكانه الصحيح[٣].

ج-التفريط والإهمال في المال العام[٤]:

إن الموظف العام بحكم ما تقتضيه عليه الوظيفة العامة من واجبات فهو مؤتمن على ما عهد إليه بحكم وظيفته ويجب عليه المحافظة على ما أوكل اليه من اموال وما بحوزته فهذا المال هو أمانة لديه، يجب عليه عدم الإسراف والتبذير فيه.

---

(1) نسرين عبد الحميد نبيه، جرائم الاختلاس والغدر، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٧ وما بعدها.
(2) طارق محمود عبد السلام، التحليل الاقتصادي للفساد، طبعة ٢٠٠٥، دار النهضة العربية ، القاهرة، ص ١٠.
(3) سليمان الجريشي، مرجع سابق، ص ١٦١.
(4) علي راشد، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ١٩.
- ويضرب الدكتور أحمد فتحي سرور مثلاً على الإسراف والتفريط في المال العام، (السائق الذي يستعمل البنزين الحكومي أثناء قيادته في غير العمل الرسمي) انظر: علي راشد، مرجع سابق، ص ١٥٠.

والتفريط في المال العام قد يكون بالسلوك السلبي أو الإيجابي ومن أمثلة التفريط الإيجابي هو قيام الموظف العام بالتأثير باستيفاء رسوم مستحقة من أحد المواطنين عن شهادة صحية يستخرجها ويكون الواقع مخالف لذلك[١].

ومن أمثلة السلوك السلبي امتناع الموظف العام عن الإشارة في تقريره للمخالفات التي ارتكبها المقاول المتعاقد لتنفيذ مشروع لمرفق عام تنفق عليه الحكومة مما يؤدي ذلك إلى عدم تحصيل الغرامات الجزائية المترتبة عل المقاول مما يضيع أموالاً على خزينة الدولة[٢].

ويعتبر من الفساد والتفريط بالمال العام هو استخدام الموظف العام الممتلكات الحكومية لأغراض شخصية[٣].

يرى الباحث أنه من الضروري قيام كل مؤسسة وجهة عامة كانت أو خاصة ان تعزز المحافظة على المصلحة العامة من خلال وضع قواعد وضوابط للحد من العبث وتبديد المال العام للحد من تفشي ظاهرة الفساد.

ثالثاً: جريمة غسيل الأموال

إن جريمة غسل الأموال من الجرائم التي تتسم بطابع يختلف تماماً عن جرائم الفساد الأخرى، أموال غير مشروعة متحصلة عن جرائم ترتدي ثوب المشروعية الذي يلقيه عليها نفس القانون الذي يجرمها ، وجريمة غسل الأموال هي الوسيلة التي يتم بها إخفاء المال غير القانوني لكي يصبح هذا المال بحلته الجديدة قانونياً ومشروعاً[٤].

وهنالك العديد من الوسائل التي يتم استخدامها في جريمة غسل الأموال إلا أن الوسائل والطرق الأكثر اتباعاً هي عملية نقل الأموال إلى الدول التي تسمح مصارفها وبنوكها بإخفاء شخصيات المودعين لهذه الأموال ومن ثم يصار إلى نقل هذه الأموال إلى البنوك، مما يسمح لها بالدخول في الأسواق عبر العالم[٥].

---

(1) سلوى بكير، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، طبعة ١٩٨٥، ص ١٣٠.
(2) عامر الكبيسي، الفساد الإداري، رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، ص ١٠٣.
(3) محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص ١٣٤.
(4) محمد سالم المعايطة، بحث غسل الأموال في الأردن مقارنة بالتشريعات الأخرى، أكاديمية الشرطة الملكية، عمان، الأردن، ٢٠٠٢، ص ٧.
(5) داود يوسف صبح، تبييض الأموال والسرية المصرفية الفساد أصل العلة، المنشورات الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢١.

جميع هذه الأفعال يقوم بها غاسلي الأموال بقصد إضفاء صفة المشروعة على أموالهم المتحصلة عن جرائم الفساد والمخدرات وغيرها، [١] .

لقد جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتنص على بعض التدابير التي يجب على الدول الأطراف اتخاذها لمكافحة جريمة غسل الأموال حيث نصت المادة ١/١٤/أ من الاتفاقية:

١-على كل دولة طرف:

"أ- أن تنشئ نظاماً داخلياً شاملاً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية وغير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، وعند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المعرضة بوجه خاص لغسل الأموال، ضمن نطاق اختصاصها، من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسيل الأموال، ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين عند الاقتضاء وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة".

رابعاً: الرشوة (Bribery) :

تعد الرشوة من مظاهر الفساد الأكثر شيوعاً في المجتمع، وقد جرمتها كافة التشريعات في جميع الدول لما لها من آثار سلبية على سير المرافق العامة والخاصة وقد تقع الرشوة في القطاعين العام والخاص[٢].

أ.الرشوة في القطاع العام :

تعتبر جريمة الرشوة من أخطر الجرائم الماسة بنزاهة وسمعة الوظيفة العامة، لأنها تؤدي إلى انهدام الثقة بالوظيفة العامة، ولا يقف أثر هذه الجريمة عند هذا الحد، وإنما يتعدى ذلك من أن الرشوة تؤدي إلى تحقيق الظلم وعدم المساواة بين أفراد المجتمع لأن الموظف المرتشي عندما

---

(1) خضر محمد آل خطاب، منهاج دورة مكافحة المخدرات، إدارة مكافحة المخدرات، مديرية الامن العام عمان، الأردن، ص ١٤٠.

(2) مأمون سلامة، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الجزء الأول، القاهرة، ص ١٤٥ وما بعدها.

-الرشوة لغة هي ما يعطى لأحقاق باطل او ابطال حق ، انظر المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، الطبعة الرابعة ٢٠٠٤ ، ص ٣٢٨.

يأخذ رشوة من مواطن راشي فإن ذلك يكون على مقابل القيام بعمل مخالف او الامتناع عن القيام بعمل[١].

وتعد جريمة الرشوة من الجرائم المخلة بالشرف، والأمانة فهي مجرمة في التشريعات الجزائية في كافة الدول لما لها من آثار وخيمة متمثلة في إفساد الجهاز الإداري والمالي والسياسي في الدولة والمجتمع ككل[٢].

وجريمة الرشوة هي طريقة فساد وإفساد وظلم بما يمثله من انتهاك لقيم عديدة، وهذه الجريمة ترتكب من الموظف العام، وتتمثل بانحراف سلوك الموظف العام عن القيام بواجبه الوظيفي لتحقيق منفعة شخصية.

كما تعتبر الرشوة من أبرز أشكال الفساد وهي تعني قبول الموظف العام مبلغاً من المال أو الهدايا أو أي منفعة ذاتية مقابل تقديمه تسهيلات أو خدمات لها علاقة مباشرة بوظيفته[٣]، جريمة الرشوة مجرمة قانونياً ودينياً حيث يقول الرسول (ص) "الراشي والمرتشي في النار" أن جريمة الرشوة تتنافى مع الدين والأخلاق والمبادئ والقانون لما لها من مساس في شرف الوظيفة العامة[٤].

إن علة تجريم الرشوة متفق عليها في الفقه القانوني، والعلة هي حماية الوظيفة العامة وما في حكمها خوفاً من أن تعامل على أساس أن الوظيفة هي سلعة أو بضاعة تجد قيمتها على أساس من العرض والطلب، فهذه التسوية بين الوظيفة والبضاعة تشكل خرقاً لها باعتبار أن جوهرها هي خدمة تؤديها الدولة لمواطنيها كما أنها تفقد الدولة هيبتها ومكانتها واحترامها وتزعزع الثقة بمؤسسات الدولة ككل[٥].

إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد توسعت في مكافحة جريمة الرشوة، ولم تقتصرها على الموظف العام الوطني، ويستدل على ذلك ما نصت عليه المادة (٢/ب/ج) في تعريف الموظف العام الذي من الممكن إسناد جرائم الرشوة إليه بحيث لا يقتصر على الموظف العام

---

(1) أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، المكتب الجامعي الحديث ، مصر، ٢٠١٠، ص ٣٤١، وما بعدها.
(2) حسنين المحمدي بوادي، مرجع سابق، ص ١٠٤-١٠٥.
(3) محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٣٩٤.
(4) عبد الفتاح خضر، جرائم التزوير والرشوة في أنظمة السعودية، منشورات مكتب صلاح الحجيلات للمحاماة، ص ١٢٩.
(5) كامل السعيد، شرح قانون العقوبات المضرة بالمصلحة العامة لسنة ٢٠٠٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٤٠٥.

الوطني في دولة معينة بل يشمل أيضا الموظف الأجنبي ومن في حكمه وموظفي المؤسسات الدولية(١).

كذلك نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تجريم الرشوة التي ترتكب من الموظفين العموميين الأجانب وهذا ما نصت عليه المادة ١٦ من الاتفاقية (رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية)(٢).

ب-الرشوة في القطاع الخاص:

إن نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،نصت على الرشوة في القطاع الخاص ويتضح لنا ذلك من استعراض تعريف الموظف الذي قد يكون موظف في قطاع عام أو موظف في قطاع خاص حيث نصت الاتفاقية على وجوب اتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة الفساد في القطاع الخاص وهذا ما نصت عليه المادة ٢١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية عندما ترتكب عمداً أثناء مزاولة أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية:

أ. وعد أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص أو يعمل لديه بأي صفة بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالاً واجباته.

ب. التماس أي شخص يدير كياناً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، مما يشكل إخلالاً بواجباته"(٣).

أما المشرع الأردني ففي المادة ١٧٠ من قانون العقوبات الأردني حدد تعريفاً للموظف المرتشي " كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالتعيين أو بالانتخاب وكل شخص

---

(1) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٢٧٦.
(2) انظر المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .
- المشرع الأردني لم ينص على تجريم الرشوة في القطاع الخاص وهذا لا يتفق مع نص المادة ٢١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي نصت على تجريم الرشوة في القطاع الخاص.
(3) انظر المادة ٢١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا، عوقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين"[١].

وتقع جريمة الرشوة عندما يقوم المسؤول في الدولة بتنفيذ مشاريع بطرح عطاء مثلاً لتنفيذ هذه المشاريع بحيث يقوم القطاع الخاص بطرح عدداً من المشاريع للتنفيذ عن طريق المناقصات، حيث يتقدم لهذه المناقصات العديد من الشركات والمؤسسات في القطاع الخاص المحلي والتنافس لدفع رشوة لبعض المسؤولين للفوز في هذه المناقصات مثل أن تقوم بدفع رشوة إلى رئيس لجنة العطاءات وأعضاء اللجنة مقابل إحالة العطاء على الجهة دافعة الرشوة[٢].

ويترتب على هذا الفعل الفاسد زيادة في أسعار مواد العطاء وزيادة في القيمة الإجمالية للمشاريع الاقتصادية ، وهذا يرتب أعباء مالية على عاتق المواطن مستهلك هذه المواد[٣].

وبالنتيجة أن جريمة الرشوة قد تقع من الموظف العام أو الموظف الخاص أو الموظف الأجنبي وهذا يتضح لنا من خلال ما ورد من نصوص في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذلك ما جاء في نصوص قانون العقوبات الأردني المعمول به، لقد توسع قانون العقوبات في تعريف الموظف العام خلافاً لتعريف الفقه الإداري الذي حدد تعريف الموظف على الشخص الذي يعمل وبشكل دائم لخدمة مرفق عام تديره إحدى مرافق الدولة.

خامساً: جريمة استثمار الوظيفة[٤]:

إن وجود الموظف العام في الوظيفة العامة وتمتعه بالسلطة والنفوذ وحاجة أفراد المجتمع لخدمة عامة يقدمها هذا الموظف العام قد يجعله يقدم هذه الخدمة العامة مقابل حصوله على منفعة أو مغنم لمصلحة شخصية نظراً لوجوده في هذه الوظيفة.

في هذه الحالة فإننا نكون أمام جريمة استثمار الوظيفة حيث جاء هذا الفعل مجرم في قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته ضمن الفصل الأول تحت العنوان (الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة).

(1) انظر المادة ١٧٠ من قانون العقوبات الأردني وتعديلاته ، رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.
(2) مأمون سلامة، مرجع سابق، ص ٢٨٧.
- تنص المادة (١١٠) من قانون العقوبات المصري على مصادرة متحصلات جريمة الرشوة بقولها (يحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما يدفعه الراشي أو الوسيط على سبيل الرشوة طبقاً للمواد السابقة).
(3) كامل السعيد، مرجع سابق، ص ٤٠٧.
(4) محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص ١٢٦-١٢٧.

وتعتبر جريمة استثمار الوظيفة أو التربح من الوظيفة من أكثر الجرائم تداولاً بين أفراد المجتمع بعد جريمة الرشوة، كونها من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة[1] ونصت المادة ١٧٥ من قانون العقوبات الأردني وتعديلاته رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليه إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالإدارة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم".

كذلك نصت المادة (١٧٦) من ذات القانون أعلاه (أنه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير):

١- كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعل ذلك مباشرة، أم على يد شخص مستعار أم باللجوء إلى صكوك صورية.

٢- ممثلو الإدارة وضباط الشرط والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهاراً، أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة ، أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرر الأولية غير ما أنتجته أملاكهم).

ويرى الباحث أن أي موظف سواء في القطاع العام أو الخاص (حيث جاء النص مطلق) ارتكب أحد الأفعال الواردة في النص أعلاه يعتبر أنه قد ارتكب جريمة ومحل هذه الجريمة هي المال العام وتكيف هذه الأفعال على أنها جريمة استثمار الوظيفة ويعاقب عليها المشرع الجزائي، وبالرجوع إلى نص المادة ١٧٥ من قانون العقوبات الأردني نجد تطبيقاً لها في قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته[2] عند تطبيقها على ما اعتبرهم قانون الجرائم الاقتصادية في المادة ٢ والتي نصت:

(أ- تشمل كلمة موظف لأغراض هذا القانون كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أي جهة من الجهات المنصوص عليها في (ب) من هذه المادة كما

---

(1) أنور العمروسي، جرائم الأموال العامة،الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ،١٩٩١،ص ٢٠٤.
- يطلق على جريمة استثمار الوظيفة في مصر بجريمة التربح كون أن الفاعل يحصل على ربح ومنفعة من اختصاص عمله، انظر فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٢٦٥.
(2) هذا القانون منشور في الجريدة الرسمية صفحة (٧٢٢) عدد (٣٨٩١)، تاريخ ١٩٩٣/٤/١٧، والمعدل بالقانون المؤقت رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٣، المنشور في الجريدة الرسمية، صفحة (٢٦٠٩) عدد (٤٥٩٨) تاريخ ٢٠٠١/٥/١٥ والمعدل بالقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٤، المنشور في الجريدة الرسمية، صفحة (٤٦٦٢) تاريخ ٢٠٠٤/٦/١.

تشمل رؤساء وأعضاء مجالس الجهات الواردة في (٣ إلى ٨) من الفقرة ب من هذه المادة كل من كلف بخدمة بأجر أو بدون أجر".

يستدل من نص المادة ٢ من ذات القانون ، أن المشرع توسع أيضا بمفهوم الموظف العام لتشمل أشخاص ليس لهم صفة الموظف العام حيث كان غرض المشرع من ذلك للحفاظ على الأموال التي تحت إدارة هؤلاء الأشخاص[١] حيث اعتبر المشرع في الفقرة (ب) من المادة (٢) من هذا القانون أن عبارة الأموال لأغراض قانون الجرائم الاقتصادية.

(كل مال يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها:

١- الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية والعامة.

٢- مجلسا الأعيان والنواب.

٣- النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي.

٤- البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة.

٥- البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة.

٦- الأحزاب السياسية.

٧- أية جهة يتم رفد موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة.

٨- أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة) [٢].

سادساً: الواسطة والمحسوبية (favoritism wast) [٣]:

إن ظاهرة الواسطة والمحسوبية من الظواهر التي نشاهدها كثيراً في حياتنا اليومية، خاصة أثناء وجود تعيينات في القطاع العام أو الخاص حيث يقوم بعض المسؤولين في الدولة والمتنفذين بتعيين أقاربهم ومحاسبيهم في الوظائف العامة[٤]، وكل ذلك يكون على حساب الكفاءة والقدرة والمساواة لأشخاص لديهم كفاءة ومؤهلات أفضل من الأشخاص الذين يتم تعيينهم

(1) محمد عبد الله الرشدان، جرائم غسيل الأموال،الطبعة الأولى ، دار قنديل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، عمان، ص ٨٥.
(2) انظر المادة ٢/ب من قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١، لسنة ١٩٩٣، وتعديلاته.
(3) أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص ٣٨٠.
(4) باسم سكجها، الواسطة في الأردن، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان، ٢٠٠٢، ص ٥٨.

بالواسطة والمحسوبية، ومنطلق هذا السلوك الفاسد من دوافع نفسية وغرائزية أساسها القبلية والجغرافية والطائفية والمصالح المشتركة[1].

إن جريمة الواسطة والمحسوبية من جرائم الفساد الأكثر شيوعاً وانتشاراً والأخطر آثاراً، لأن هذه الجريمة تتغلغل في الثقافة والبيئة الاجتماعية مما يترتب على ذلك فقدان المجتمع قدرته على التمييز بين السلوكيات السوية والفاسدة. إن حرمان شخص من حقه وإعطائه لشخص آخر هو فعل معاقب عليه دينياً ابتداء ثم قانونياً ومجتمعياً[2].

إن المشرع الأردني لم ينص صراحة على جريمة الواسطة والمحسوبية كما فعل المشرع الجنائي المصري[3]، إلا أن المشرع نص في قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته على جريمة الواسطة والمحسوبية معتبرها فساداً وذلك حسب نص المادة (٥/و) من قانون هيئة مكافحة الفساد حيث نصت على "قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً".

يرى الباحث أن الحديث عن جريمة الواسطة والمحسوبية بين أفراد المجتمع الأردني لم يعد جرماً وإنما هو سلوك يلجأ إليه الأفراد للحصول على منافعهم، وسبب ذلك للأسف هو تجذر وترسخ ثقافة الواسطة والمحسوبية بين أفراد المجتمع ، حيث صاحب الحق في الخدمة العامة أو الخاصة أصبح يبحث عن واسطة تحميه من المتنفذين أصحاب السلطة والنفوذ للحصول على حقه.

سابعاً: جريمة الاختلاس:

إن الاعتداء على المال العام والمال الخاص يعتبر من جرائم الفساد الخطيرة ذات النتائج المضرة بالمصلحة العامة للدولة، وفي هذا السياق سنتعرف على جريمة الاختلاس في القطاع العام والاختلاس في القطاع الخاص[4].

---

(1) سليمان بن محمد الجريشي، مرجع سابق، ص ١٨١.
(2) انظر المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح، مرجع سابق، ص ٦٣.
(3) نص المشرع الجنائي المصري على جريمة الواسطة في المادة (١٠٥) من قانون العقوبات المصري مكرر حيث نص (كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة الرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه) انظر أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص ٣٨٠.
(4) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٢٠ وما بعدها.

أولاً: الاختلاس في القطاع العام:

تعتبر جريمة الاختلاس من أخطر الانحرافات في الوظيفة العامة حيث يقوم البعض من الموظفين العموميين من خلال استغلالهم لوظائفهم والسلطات الممنوحة لهم، لتحقيق مصالح مادية بطريقة غير مشروعة، وتعد جريمة الاختلاس إحدى الجرائم المخلة بالشرف والأمانة فالمال العام يعتبر في عهدة الموظف العام يستلزم المحافظة عليه وعدم التفريط فيه[١].

إن تجريم فعل الاختلاس جاء لما لهذا الفعل والجرم من اعتداء على المال العام ، والسبب أن الموظف العام اعتدى على المال العام لوجود صلة وثيقة بالوظيفة العامة التي يشغلها هذا الموظف، ناهيك عن أن فعل الاختلاس ينطوي على خيانة الأمانة للوظيفة العامة التي ألقتها الدولة على عاتق الموظف العام[٢].

ولقد وقعت عمليات وجرائم اختلاس كبيرة على المال العام في المرحلة الماضية وللأسف عدم تطبيق العقوبات الرادعة أدى إلى ازدياد حجم هذه الجرائم وبالتالي زيادة الأموال المختلسة[٣].

وبالعودة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أنها ألقت على عاتق الدول الأطراف اتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية في قوانينه الداخلية لتجريم الاختلاس المرتكب من الموظف حيث نصت المادة (١٧) من الاتفاقية:

"تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا، لصالحه هو، أو لصالح شخص، أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال، أو أوراق مالية عمومية، وخصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل آخر".

وفي التشريع الأردني نجد أن المشرع الأردني عاقب على هذه الجريمة في المادة ١/١٧٤ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

---

(1) سليمان بن محمد الجريشي، مرجع سابق، ص ١٥٨.
(2) كامل السعيد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، ١٩٩٧، عمان ، ص ٤٩٥.
(3) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٤٦.

ثانياً: الاختلاس في القطاع الخاص:

أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تكتفِ لتجريم الاختلاس في القطاع العام فقط، وإنما نصت على الاختلاس الواقع في القطاع الخاص نظراً للآثار السلبية المترتبة على هذا الجرم، حيث نصت المادة ٢٢ من الاتفاقية:

"تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة أثناء مزاولة نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات، أو أحوال أو أوراق مالية خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة، عهد بها إليه بحكم موقعه"[١].

وبتحليل النص المشار إليه آنفاً، نجد أن الفقرة الأولى منه عاقبت الموظف العام على ارتكاب الفعل ، وفي الفقرة الثانية من ذات النص نجد أنها جعلت النص مطلق مما يعني شمول العقوبة على الموظف الخاص سواء كانت في شركات أو مؤسسات خاصة لأن المطلق يبقى على إطلاقه[٢].

وبالتدقيق في المادة (٥/أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦وتعديلاته نجد أنها جاءت بنص يعتبر فساداً لغايات هذا القانون "الجرائم المتمثلة بواجبات الوظيفة العامة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته جاءت متوافقة مع المادة ١٧٤ من قانون العقوبات الأردني والمواد ١٧ و ٢٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي بدورها ألقت على عاتق الدول الأطراف اتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية في قوانينه الداخلية لتجريم الاختلاس المرتكب من الموظف في القطاع العام والخاص.

وأخيراً: وبعد أن قمنا باستعراض مفهوم الفساد وعوامله وأشكاله يمكننا القول أن الفساد مهما تعددت مفاهيمه وعوامله وأشكاله، سوف يبقى ظاهرة وآفة لا بد من محاربتها للحد منها وعلى أقل تقدير تجفف منابع هذه الآفة الحديثة القديمة التي نشأت مع نشوء البشرية وتطورت بكافة أشكالها وأنواعها، لذا سوف تبقى ظاهرة الفساد متجددة ومتطورة في تطور الحياة.

---

(1) المادة ٢٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(2) كامل السعيد، مرجع سابق، ص ٤٩٧.

- الاختلاس في القطاع الخاص يكون في الشركات المساهمة العامة والبنوك والمصارف والمؤسسات الاقتصادية الكبرى، انظر نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٨٥.

الفصل الأول

الجهات المختصة بمتابعة متحصلات جرائم الفساد

إن أفعال الفساد المختلفة سوف ينتج عنها متحصلات متأتية عن هذه الأفعال، سواء كانت هذه المتحصلات مادية أو معنوية، وهذه المتحصلات قد تكون أموالاً حصل عليها الفاسدون من خلال ارتكابهم لجرائم فساد يعاقب عليها القانون، وقد تكون أيضاً هذه المتحصلات أشياء معنوية مثل حصول الفاسدون على السلطة والترقية وغيرها[(١)].

ومن هنا تبرز أهمية وجود جهات وأجهزة رقابية تعنى بموضوع متابعة متحصلات جرائم الفساد التي تكمن مهامها ليس بمتابعة هذه المتحصلات على الصعيد الوطني فحسب، وإنما على الصعيد الدولي[(٢)]، لأن الفساد أصبح اليوم ومع التطورات التي يشهدها العالم جريمة عابرة للحدود، لا يتوقف آثار سمومها في حدود الدولة فقط، وإنما يتعدى هذه الحدود إلى دول مجاورة وأخرى غير مجاورة، إن جريمة الفساد كغيرها من الجرائم التي ترتكب في المجتمعات لا بد من وجود جهات تتبع المتحصلات الناتجة عن هذه الجريمة، فكم من أموال طائلة متحصلة عن جرائم الفساد تخرج عن حدود الدولة، لكي تجد لها ملاذاً آمناً وخصباً لتغطي طابع المشروعية، على هذه الأموال الملوثة بالفساد[(٣)]، إن قضية استرداد الأموال المنهوبة أو المسروقة المتحصلة عن جرائم الفساد هي إحدى القضايا التي بات مواجهتها من قبل الدول في جميع بقاع العالم بسبب الفساد وعمليات غسل الأموال، سيما وأن هذه المشكلة تبرز وبشكل أكثر وضوحاً لدى الدول التي شهدت تغييراً في الحاكمية، خصوصاً الأحداث التي شهدتها بعض الدول العربية في الآونة الأخيرة.

انطلاقاً مما تقدم سوف نتناول في هذا الفصل أبرز الجهات المختصة بمتابعة متحصلات وعائدات جرائم الفساد على الصعيد الوطني للأردن، حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، ففي المبحث الأولى سيتم إلقاء الضوء على دور هيئة مكافحة الفساد الأردنية بمتابعة متحصلات جرائم الفساد، أما في المبحث الثاني سنتعرف على دور أجهزة الرقابة المالية في متابعة متحصلات جرائم الفساد.

---

(1) عادل حمودة، هاربون بمليارات مصر الملفات السرية والشخصية لأشهر الهاربين للنشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠١، ص ١١ وما بعدها.
(2) أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص ٤١٢.
(3) نبيه صالح، جريمة غسل الأموال في ضوء الإجرام المنظم والمخاطر المترتبة عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٠٠.

المبحث الأول

دور هيئة مكافحة الفساد بمتابعة متحصلات جرائم الفساد

إن وجود هيئة لمكافحة الفساد تعتبر مسألة غاية في الضرورة، لضمان اتخاذ الحكومة تدابير للحد ومنع انتشار ظاهرة الفساد، خصوصاً في ظل وجود مجتمع تربطه العلاقات الإنسانية المتعددة والمصالح الخاصة والعامة، يتطلب أيضا ذلك أن تكون هنالك قواعد تنظم سلوك الأفراد ومعاملاتهم وشؤونهم، لقد جاء الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته والذي وضع القواعد الأساسية لحقوق وحريات الأفراد وأناط أمر تنظيمها إلى القوانين، يجب أن لا يصدر قانون مخالف للدستور وإلا اعتبر باطلاً[1].

ومن هنا نجد أن الدستور الأردني قد ضمن في طيات مواده مكافحة الفساد ولكن ليس بنص صريح وذلك قبل أن يتم إنشاء هيئة لمكافحة الفساد في الأردن عام ٢٠٠٦، ويستدل من ذلك أن مكافحة الفساد مصونة ايضا وفق الدستور الأردني، وذلك تجسيداً لحماية حقوق الأفراد على حد سواء دون تمييز في الحقوق والواجبات.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لهيئة مكافحة الفساد

لقد خطى الأردن خطوات كبيرة تجاه مكافحة الفساد عبر إجراءات إدارية وتشريعية، تقوم على تفعيل دور المؤسسات الرقابية، مما مهّد الطريق نحو إنشاء هيئة مكافحة الفساد بموجب منظومة تشريعات وطنية ودولية تكفل جدية في مكافحة الفساد، على الصعيد الوطني والصعيد الإقليمي والدولي[2]، وفي هذا المطلب سوف نتناول في الفرع الأول الطبيعة الدولية للهيئة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفي الفرع الثاني سنتحدث عن الطبيعة الوطنية للهيئة وفقاً لقانون هيئة مكافحة الفساد.

الفرع الأول: الطبيعة الدولية للهيئة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

يعتبر الأردن من أوائل الدول في العالم العربي التي نادت بموضوع مكافحة الفساد، وبدأ الأردن العمل باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اعتباراً من الأول من آب لعام ٢٠٠٤ بعد

---

(1) نعمان الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، السنة ٢٠٠٤، ص ٤٣٩.

(2) أحمد أبو سويلم، مرجع سابق، ص ٥٠.

صدور الإرادة الملكية السامية بالمصادقة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية[١]، وتنص المادة الثانية من قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤.

(تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الملحقة بهذا القانون صحيحة ونافذة بالنسبة لجميع الغايات المتوخاة منها).

حيث صدر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة٢٠٠٦ وتجسيداً لنص المادة ٦٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت (١-تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والإدارية، لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية، ٢-يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية من أجل منع الفساد) [٢].

وتهدف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الى الدول الأطراف التي أودعت صك التصديق، بتطبيق تدابير واسعة النطاق ومفصلة لمكافحة الفساد ومنع انتشاره بصورة أكفأ وأنجع وكذلك العمل على تيسير التعاون بين الدول الأطراف في الاتفاقية[٣] وكذلك تهدف الاتفاقية إلى تعزيز الوقاية من أفعال الفساد وضبطها ومعاقبة مرتكبيها إلى جانب تعزيز مبادئ النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية[٤].

وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهي امتدادا لاتفاقيات جماعية كثيرة تم إبرامها خلال عقد التسعينات ومن هذه الاتفاقيات، اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المعتمدة في أيار عام ١٩٩٧، واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد المعتمدة في آذار عام ١٩٩٦، واتفاقية مكافحة الرشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية المعتمدة في تشرين الثاني عام ١٩٩٧، وكذلك اتفاقية التعاون الجنائي بشأن الفساد المعتمدة من اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في كانون ثاني عام ١٩٩٩، واتفاقية التعاون القانوني المدني بشأن الفساد المعتمدة من قبل اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في تشرين ثاني عام ١٩٩٩، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربته الذي اعتمدها

---

(1) انظر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام (٢٠٠٨-٢٠١٢) التي أطلقتها هيئة مكافحة الفساد، www.jacc.gov.jo

(2) نشر قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤ في الجريدة الرسمية العدد ٤٦٦٩ / تاريخ ٢٠٠٤/٨/١ ص ٣٧١٩.

(3) حمدي قبيلات وفيصل شطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد ٣٥، العدد ٢، تشرين الثاني ٢٠٠٨، ص ٤١٧.

(4) أخذت هذه المعلومة على موقع الالكتروني عبر الإنترنت http://www.undoc.org

رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في تموز عام ٢٠٠٣، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة غير الوطنية التي دخلت حيز النفاذ في أيلول عام ٢٠٠٣[١].

وتشمل الاتفاقية على مواد تتعلق بسياسات وممارسات لمكافحة الفساد الوقائية وهيئات المكافحة وقواعد سلوك الموظفين العموميين والمشتريات وإدارة الأموال العمومية.

كما تضمنت الاتفاقية مواداً حول جريمة غسل الأموال من خلال إنشاء نظام داخلي شامل للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية وغير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل حالة قيمة مادية أو معنوية[٢].

كذلك احتوت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد العديد من المواد المتعلقة باتخاذ التدابير التشريعية المرتبطة بجريمة الرشوة للموظفين المحليين والأجانب واختلاس الممتلكات وتبديلها أو تسريبها والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال الوظائف والإثراء بلا سبب[٣].

وحيث أن الأردن طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتنفيذاً للرؤية الملكية السامية لمكافحة الفساد بكافة أشكاله، فقد صدرت الإرادة الملكية السامية بعد المصادقة على الاتفاقية ونشرها في الجريدة الرسمية بإنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، وذلك عملاً بأحكام المادة ٦٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت (تكفل كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ووجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء لمنع الفساد)، وبناء على ذلك أنشئت هيئة مكافحة الفساد في الأردن بموجب رسالة ملكية سامية تم توجيهها إلى الحكومة عام ٢٠٠٥ وعلى ضوء ذلك صدر قانون الهيئة رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.

الفرع الثاني: الطبيعة الوطنية للهيئة وفقاً لقانون هيئة مكافحة الفساد الأردني[٤]

جاءت المادة ٣/ أ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته، والمنشور على الصفحة ٤٥٣٤ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٧٩٤ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٣٠

(1) جيليان ديل، سكرتارية منظمة الشفافية الدولية، دليل المجتمع المدني لمناصرة الاتفاقيات، منظمة الشفافية الدولية، ص ١١٢، ص ١١٣.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تتضمن ثمانية فصول وموادها واحدة وسبعون مادة.
(2) مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، هيئة النزاهة، العراق، عام ٢٠٠٨، السنة الأولى، العدد الأول، ص ٣٣.
(3) أنظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣.
(4) المنشور على الصفحة ٤٥٣٤ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٧٩٤ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٣٠ والتعديلات التي طرأت عليه بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد، رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢.

والتعديلات التي طرأت عليه بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/٣، تنص: (أ-تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود التقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني ورئيس النيابة العامة في الدعاوى الإدارية[١]).

يستدل من النص أعلاه أن الأردن عندما أنشأ هيئة مكافحة الفساد، جاء ذلك تلبية لمتطلبات التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تعتبر الأردن طرفاً في هذه الاتفاقية، حيث تم إنشاء هيئة لمكافحة الفساد وتتمتع بشخصية معنوية ذات استقلال مالي وإداري.

ان إنشاء الهيئة بموجب قانون يمنح الهيئة المزيد من القوة والصلاحية لمكافحة آفة الفساد وملاحقة مرتكب جرائم الفساد، حيث جاء قانون الهيئة يحمل في طياته الكثير من النصوص الناظمة لمكافحة الفساد، إلا أن هذا القانون قد أثار نقاشا وخلافا في مجلس الأمة حول دستورية مثل هذا القانون، وأساس هذا الجدل والنقاش هو أن التقسيمات والتشكيلات الإدارية وآلية تنظيم الأجهزة والدوائر الحكومية في المملكة تتم بموجب أنظمة مستقلة صادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء وذلك سنداً للمادة ١٢٠ من الدستور الأردني وليس بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الأمة مثل ديوان الخدمة المدنية وديوان التشريع والرأي التابع لرئاسة الوزراء[٢].

ويرى الباحث أنه من الضروري أن يتم إنشاء أجهزة رقابية، بموجب تشريعات صادرة من رحم السلطة التشريعية وليس بموجب قوانين وأنظمة قامت بوضعها وسنها السلطة التنفيذية وتقديمها للسلطة التشريعية من اجل إقرارها بشكل صوري ولعل المشكلة تكون أكبر وأمر في ظل وجود مجلس نواب يشوبه التزوير ، والدليل على ذلك فشل الأجهزة الرقابية التي تم إنشائها عن طريق السلطة التنفيذية حسب مقتضيات مصلحتها وتلبية احتياجاتها بعيداً عن مصدر إرادة الشعب السلطة التشريعية وأخص هنا بالذكر مجلس النواب الممثل الشرعي لإرادة الشعب والدليل على فشل الأجهزة الرقابية التي تنشأ تحت سلطة وهيمنة السلطة التنفيذية ديوان المظالم الذي تم إنشاؤه

---

(1) المادة ٣/أ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.
- قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ (يحتوي على ٣١ مادة وفي عام ٢٠١٢ تم تعديل ١٧ مادة على قانون الهيئة من أصل ٣١ مادة).
(2) حمدي قبيلات وفيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٤١٧.
- ديوان الرقابة والتفتيش، وتم انشاء الديوان بموجب نظام ديوان الرقابة والتفتيش الاداري رقم (٥٥) لسنة١٩٩٢ المنشور في الجريدة الرسمية العدد رقم (٣٨٦٦) بتاريخ ١ كانون الاول سنة ١٩٩٢ ، و قام مجلس الوزراء بإلغاء هذا الديوان عام ٢٠٠٢م.

في مطلع شهر شباط لعام ٢٠٠٩ الذي في طريقه إلى الإلغاء بعد إقرار ذلك من قبل مجلس النواب التاسع عشر وهو الان بين مد وجزر بين النواب والاعيان .

المطلب الثاني

مدى استقلالية هيئة مكافحة الفساد وآلية تشكيلها وأهدافها

إن إنشاء هيئة مكافحة الفساد لم يكن مطلباً دولياً، فحسب ترجمة لما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣، والأردن طرفاً في هذه الاتفاقية ، وإنما مطلباً ملكياً أساسه الرسالة الملكية التي وجهها جلالة الملك إلى حكومة دولة الدكتور عدنان بدران عام ٢٠٠٥، والمتضمنة أعداد قانون لهيئة مكافحة الفساد حيث حملت الرسالة الملكية في طياتها الكثير من العبارات الدالة على الجدية في مكافحة الفساد وتجفيف منابعه، حيث أوعز جلالته إلى رئيس الوزراء باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالسرعة الممكنة لغايات إعداد قانون هيئة مكافحة الفساد وإحالته إلى مجلس الأمة وإعطائه صفة الاستعجال لإقراره[1]. وبناء على ذلك فإن إنشاء هيئة مكافحة الفساد جاء برغبة ملكية سامية ووطنية لمكافحة الفساد والحد من وقوعه.

لقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (٦) منها (١-تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد.

٢-تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، لمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة ما يلزم الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له) [2].

نجد من خلال ما جاء بنص المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أنها تلزم الدول الأطراف بإنشاء هيئة لمكافحة الفساد وتتمتع بالاستقلالية.

وبناء على ذلك فإن الاتفاقية لم تنص على هذا الإلزام إلا تأكيداً لما للاستقلالية من دور هام التي من الواجب أن تتمتع بها هيئات مكافحة الفساد للقيام بواجبها على اكمل وجه بشكل موضوعي يتسم بالنزاهة والشفافية بعيداً عن التاثير من أي جهة كانت[3].

---

(1) أنظر نص الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى دولة رئيس الوزراء الدكتور عدنان بدران المتضمنة إعداد قانون هيئة مكافحة الفساد عام ٢٠٠٥، على موقع الهيئة الالكترونيwww.jacc.gov.jo.

(2) أنظر المادة٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(3) منظمة الشفافية الدولية http://www.transparemncy.org

وانطلاقاً مما تقدم فإننا سوف نسلط الضوء في هذا المطلب على استقلالية هيئة مكافحة الفساد في الأردن.وآلية تشكيلها والأهداف التي تسعى الهيئة إلى تحقيقها.

الفرع الأول: استقلالية هيئة مكافحة الفساد

جاءت الرسالة الملكية بإنشاء هيئة مكافحة الفساد تقول: "إذ نؤكد على استقلالية هذه الهيئة وضمان عملها بعيدا عن أي تأثير أو تدخلات من أي جهة كانت وإلى خضوعها لمعايير المساءلة والمحاسبة"[١].

كما ورد في المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (٢-تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، لمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة ما يلزم الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير مسوغ له"[٢].

يستدل من نص الرسالة الملكية بإعداد قانون هيئة مكافحة الفساد، على ان الهيئة تتمتع بالاستقلالية التامة للقيام بعملها بدون إي تأثير ، كذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث صدرت الإرادة الملكية السامية بإعداد قانون لهيئة مكافحة الفساد بعد توقيع الأردن على الاتفاقية، بمعنى أن الرسالة الملكية ركزت على استقلالية الهيئة انسجاماً مع ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

لقد نصت المادة ٣/أ من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته على ارتباط الهيئة برئيس الوزراء، إن هذا النص جاء متعارضا تماما مع الرسالة الملكية بإنشاء هيئة مكافحة الفساد وفق قانون يضمن الجدية والنزاهة والاستقلالية في مكافحة الفساد ، وكذلك مناقض لما ورد أيضا في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[٣]، فالاستقلالية هي أساس مكافحة الفساد، ولا نعرف كيف أن المشرع وضع هذا النص الذي يهدم مبدأ الاستقلالية وذلك في تبعية وارتباط هيئة مكافحة الفساد برئيس الوزراء أمر يثير الجدل والنقاش والخلاف لهذا التضارب الجلي، فليس من السليم أن تكون السلطة التنفيذية صاحبة الولاية، والسلطة على هيئة تعنى بمكافحة الفساد، فإن هذا التغول الذي تفرضه السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء هو تغول من شأنه عرقلة الجدية في موضوع مكافحة الفساد، والعلة في ذلك هو أن الكثير من جرائم الفساد قد ترتكب من أشخاص وموظفين يعملون في مؤسسات وأجهزة السلطة التنفيذية، فكيف

(1) انظر الرسالة الملكية بإعداد قانون هيئة مكافحة الفساد، عام ٢٠٠٥.
(2) انظر المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لعام ٢٠٠٣.
(3) ضامن الهاشم، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الأردنية مقارنة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء الخاصة،٢٠١٠، ص ٦١.

لهيئة تتبع لرئيس الوزراء أن تراقب وتكافح الفساد الموجود في المؤسسات التابعة إلى السلطة التنفيذية.

السؤال الذي يطرح في هذا السياق أن قانون هيئة مكافحة الفساد قد تم تعديله حيث تم بموجب هذا التعديل إضافة ١٧مادة جديدة لماذا لم يتم تعديل نص المادة ٣/ا وجعل الهيئة مستقلة عن رئيس الوزراء؟ على الرغم من المطالب الشعبية والبرلمانية والحزبية باستقلالية الهيئة؟

وبالرجوع إلى نص المادة ٣/ب من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ (ب- تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت).

إن القارئ لنص المادة ٣/أ،ب من ذات القانون، نجد أن المشرع ناقض نفسه ففي المادة ٣/أ ارتباط الهيئة برئيس الوزراء وفي المادة ٣/ب ينص على استقلالية الهيئة، وفي هذا يتضح لنا انتفاء الاستقلالية لهيئة مكافحة الفساد.

بالتدقيق في المادة ٨/ج من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته نصت "يحدد راتب كل من الرئيس والأعضاء وسائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء"[1].

يتضح من نص المادة ٨/ج من قانون هيئة مكافحة الفساد المشار آنفاً أن تحديد راتب رئيس هيئة مكافحة الفساد وأعضاء مجلس الهيئة يعدم الاستقلالية بل العكس فهو يشدد الارتباط ما بين الهيئة ورئيس الوزراء.

وكذلك نص المادة ٨/أ من قانون هيئة مكافحة الفساد "يتولى إدارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يشغلون وظائف عامة ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء"[2].

من خلال الاستعراض والتحليل لنصوص المواد المشار إليها آنفاً لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦، يمكن القول بأن الاستقلالية لهيئة مكافحة الفساد هي مسألة صورية ونظرية؛ والحديث لا يتوقف عن استقلالية هيئة مكافحة الفساد فقط، وإنما كافة الأجهزة الرقابية

(1) تفسير لمنطوق نص المادة ٨/ج من قانون هيئة مكافحة الفساد.
الرئيس: رئيس هيئة مكافحة الفساد.
الأعضاء: أعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد.
(2) قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم ٦٢، لسنة ٢٠٠٦، وتعديلاته.

في الأردن ما دامت تابعة لرقابة وهيمنة السلطة التنفيذية، فإنه ومن وجهة نظري سوف يكون مصير هذه الأجهزة الفشل، فكيف يكون الحسيب على أفعال وجرائم الفساد والرقيب عليها في آن واحد، هيئة مكافحة الفساد بدورها الحسيب ورئيس الوزراء يقوم بمراقبة أعمال الهيئة.

كما أن غياب دور السلطة التشريعية عن هيئة مكافحة الفساد، هذا يعني أن قانون الهيئة جعل ارتباط الهيئة وتبعيتها مقصورة فقط على رئيس الوزراء ،وهذا يعتبر خروجاً على مقتضيات المؤتمرات العربية للرقابة[١].

إن الحديث عن قضايا الفساد قد يطال أسماء كبيرة وهذا ما يطلق عليه عامة الناس بمصطلح (حيتان الفساد) فهؤلاء الفاسدون لهم تأثيرهم في مجالات الحياة المختلفة ومنهم المتنفذون في أجهزة الدولة، لذا فإنه من المحتمل أحياناً ومن الوارد أن يكون هؤلاء المتنفذون لهم علاقة مع رئيس الوزراء مثلاً مما يجعله مدافعاً عنهم وعن فسادهم، مما ينعكس سلباً على مدى استقلالية الهيئة[٢].

ويتفق الباحث مع من يرى أن استقلالية هيئة مكافحة الفساد مرتبطة بتعديل قانون الهيئة واستقلالية الهيئة وربطها برئيس الدولة لكي تستطيع هيئة مكافحة الفساد القيام بأعمالها بكل حيادية وموضوعية بعيداً عن أي تأثير من أي جهة كانت وانسجاماً مع مضامين الرسالة الملكية بإعداد قانون لهيئة مكافحة الفساد و نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[٣].

الفرع الثاني: آلية تشكيل هيئة مكافحة الفساد

لقد جاءت المادة ٨ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته تنص على ما يلي: (أ-يتولى إدارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يشغلون وظائف عامة ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء.

ب-تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس أو لأي من الأعضاء.

---

(1) المنظمة العربية للعلوم الادارية /توصيات المؤتمرات والندوات (١٩٧١-١٩٨١) انظر الموقع الكتروني walaa@arado.org

(2) تمارا عبد الغني الشخانبة، دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الأردني نحوها، دراسة ميدانية على سكان مدينة عمان، ، رسالة ماجستير،٢٠١٠، الجامعة الأردنية، ص٢٣

(3) حمدي قبيلات، وفيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٤١٨.

ج-يحدد راتب كل من الرئيس والأعضاء وسائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء.

د- على الرئيس والأعضاء أن يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهم مزاولة أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى.

و- يختار المجلس من بين أعضائه نائباً للرئيس يتولى مهامه عند غيابه.

هـ- على الرئيس والأعضاء والموظفين العاملين في الهيئة أن يفصح عن ممتلكاته وممتلكات زوجته وأولاده القاصرين قبل مباشرته لعمله".

يستدل من نص المادة ٨ من قانون هيئة مكافحة الفساد، أن إدارة الهيئة تتم من خلال مجلس مكون من ستة أعضاء، بالإضافة إلى رئيس الهيئة ليصبح العدد ٧، حيث حددت المادة ٨/أ من قانون الهيئة الصفات والشروط لرئيس وأعضاء مجلس الهيئة أن يتسم الرئيس والأعضاء بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة، بالإضافة لعدم إشغالهم وظائف عامة، ونلاحظ أن القانون عندما حدد صفات رئيس وأعضاء مجلس الهيئة، قام بوضع صفات وشروط ذات مستوى عالي من الدقة والحساسية، وجاء ذلك لما تتمتع به الهيئة من سمعة في مجال مكافحة الفساد، فهي يجب أن تكون بإدارتها وكوادرها قدوة وأنموذج يحتذى به من قبل مؤسسات الدولة وأفراد المجتمع ككل[١]، وبالتالي من الضروري أن يكون رئيس وأعضاء مجلس الهيئة، وكذلك العاملين في الهيئة على درجة عالية من النزاهة والعدالة والشفافية والموضوعية، وهذا كله يعزز من الثقة بالهيئة وإنجاحها على كافة الصعد.

ويرى الباحث أن المشرع لم يحدد ماهية الخبرة والمجال الذي يعمل فيه رئيس وأعضاء مجلس الهيئة مثل المؤهل العلمي لهم والاختصاص، نلاحظ أن النص جاء مطلق، كان من الأفضل أن يحدد المشرع ذلك.

كذلك تعيين رئيس وأعضاء مجلس الهيئة يتم بإرادة ملكية سامية بتنسيب من رئيس الوزراء، وأيضا تحديد سائر الحقوق المالية لرئيس وأعضاء مجلس الهيئة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء، ومن وجهة نظري فإن آلية تعيين رئيس وأعضاء مجلس الهيئة وتحديد الحقوق، يوجد عليها مأخذ متمثل بتنسيب رئيس الوزراء بالتعيين، فهذا من شأنه ان يؤثر على استقلالية عمل الهيئة عن السلطة التنفيذية، طالما أن السلطة التنفيذية تهيمن

---

(1) محمد بن طريف، الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد (دراسة مقارنة مع المؤسسات الرقابية في الأردن)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، ٢٠١١، ص ١٢.

على تشكيل الهيئة، وكان من الأفضل لو أن المشرع جعل تعيين رئيس وأعضاء مجلس الهيئة مرتبط بإرادة ملكية سامية مباشرة ، هذا سوف يعطي الهيئة قوة ومناعة من أي تغول أو تأثير من السلطة التنفيذية ، وإذا كان من الضروري وجود تنسيب لجلالة الملك بتعيين رئيس وأعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد أرى أن يتم تشكيل لجنة نزاهة وطنية مستقلة لتقوم بهذا التنسيب.

أما موضوع إنهاء خدمات رئيس وأعضاء مجلس الهيئة يتضح من منطوق نص المادة ١٠ من قانون الهيئة الحالات التي يتم بموجبها إنهاء خدمات رئيس وأعضاء مجلس الهيئة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب مجلس الهيئة في الحالات التالية:

١- إذا أخل بواجبات الوظيفة والمهام الموكولة إليه أو قام بعمل يمس الشرف أو الكرامة.

٢- إذا ارتكب أي فعل أو تصرف ما يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام القانون.

٣- إذا تغيب عن اجتماعات المجلس ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة خلال السنة الواحدة دون عذر يقبله المجلس.

نلاحظ من خلال ما جاء بنص المادة ١٠ من قانون الهيئة، أن المشرع لم ينص على الاستقالة صراحة إلا أنه من حق رئيس وأعضاء المجلس طلب الاستقالة من وظائفهم في المجلس(١) إلا أن قرار قبول الاستقالة من عدمه في هذه الحالة يجب أن يصدر عن ذات جهة التعيين تطبيقاً لقاعدة توازي الاختصاص المعمول بها في القضاء الإداري الأردني(٢). أما في حالة إذا شغر موقع رئيس الهيئة أو أي عضو من أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب يتم تعيين بدلاً منه بنفس طريقة تعيين الرئيس والأعضاء سالفة الذكر، وذلك لإتمام المدة المتبقية من مدة المجلس.

ويتضح لنا أن رئيس وأعضاء مجلس الهيئة لا يتمتعون بالحصانة القانونية التي تمكنهم من القيام بعملهم دون خوف أو ضغط من أي جهات كانت، كذلك نلاحظ أن المشرع تناسى موظفي الهيئة الذين يقومون بالتحقيق بالقضايا المتعلقة بالفساد من أي حصانة أو حماية على اقل تقدير، وهذا برأيي لا يقل أهمية عن الحصانة التي تمنح لرئيس وأعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد وذلك لضمان سلامة ونزاهة وموضوعية مخرجات عمل الهيئة.

---

(1) حمدي قبيلات وفيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٤٢٠، ٤٢١.

(2) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، ٢٠٠٤، ص٢٣٥.

لقد نصت المادة ٢٠ من قانون الهيئة (باستثناء حالات التلبس بالجرم، لا يجوز ملاحقة أو توقيف الرئيس أو عضو المجلس إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي وللمجلس القضائي أن يقرر بعد سماع أقوال الرئيس أو العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة) [١].

نلاحظ من خلال نص المادة ٢٠ من قانون الهيئة كم هذا النص يدعم ويقوي عمل الهيئة من خلال الحصول على إذن المجلس القضائي لملاحقة رئيس أو أعضاء مجلس الهيئة فهذه حصانة أعطاها المشرع لرئيس وأعضاء مجلس الهيئة وكان موفق بذلك.

نصت المادة ١٢ من قانون الهيئة (أ- يجتمع المجلس برئاسة الرئيس أو نائبه عند غيابه، ويكون الاجتماع قانونياً بحضور ما لا يقل عن خمسة من أعضائه على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم ويتخذ قراراته بالإجماع، أو بالأغلبية لا تقل عن خمسة أصوات. ب-تحدد الأحكام والإجراءات الخاصة بتنظيم أعمال المجلس واجتماعاته وسائر الأمور المتعلقة بموجب تعليمات يصدرها لهذه الغاية. ج-للمجلس دعوة أي شخص من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعاته للاستئناس برأيه) [٢].

كما جاءت المادة ١٣ من قانون الهيئة تبين ماهية صلاحيات رئيس مجلس هيئة مكافحة الفساد (وهي:

١- الإشراف الإداري والمالي على الهيئة والموظفين لديها.

٢- تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس.

٣- تمثيل الهيئة لدى الغير.

٤- إعداد مشروع الموازنة السنوية للهيئة وتقديمه إلى المجلس لإقراره.

٥- إعداد التقرير السنوي عن أعمال الهيئة وتقديمه إلى المجلس لإقراره.

٦- للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس على أن يكون التفويض خطياً ومحدداً[٣].

---

(1) المادة ٢٠ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.
(2) المادة ١٢من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.
(3). انظر المادة ١٣، قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

كما نصت المادة ٢١ من قانون الهيئة (أ- تعتبر المعلومات والبيانات والوثائق ونسخها التي ترد للهيئة أو يطلع عليها أي من العاملين فيها بحكم وظائفهم سرية وأن لا تفشى أو تبرز أو يسمح للغير بالإطلاع عليها إلا وفقاً لأحكام القانون. ب-دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام الفقرة(أ) من هذه المادة بالحبس مدة لا تقل عن سنة) [١].

وبالعودة إلى نص المادة ١٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نجدها لا تتفق مع نص المادة ٢١/أ من قانون الهيئة، حيث تضمنت المادة ١٠ من الاتفاقية نشر تقارير دورية عن الفساد ومخاطره، لذا فإنه من الضروري قيام الهيئة بنشر تقارير عن عملها وبشكل دوري في مختلف وسائل الإعلام تأكيداً وتعزيزاً لمصادقة الهيئة في عملها[٢].

وأود الإشارة في هذا السياق أن الهيئة بدأت بالقيام مؤخراً بنشر تفاصيل عن عدد من القضايا التي نظرتها والإجراءات المتخذة عليها بواسطة ناطق إعلامي مختص.

وفي سبيل تسيير عمل الهيئة منحت المادة ١٥ من قانون الهيئة (للرئيس طلب انتداب أو إعادة أي من ضباط أو أفراد الأجهزة الأمنية والعسكرية أو أي موظف من أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية للعمل لدى الهيئة وفقاً للتشريعات النافذة) [٣].

كما نصت المادة (١٤) من قانون الهيئة للقيام بمهامها (ينتدب المجلس القضائي بناء على طلب الرئيس عدداً من المدعين العاملين للهيئة لممارسة مهامهم وصلاحياتهم وفقاً للتشريعات السارية المفعول) [٤].

نلاحظ من خلال ما ورد في نصوص المواد ١٢ و ١٤ و ١٥ من قانون الهيئة بأنه باستطاعة الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها الاستعانة بالكوادر الفنية والقانونية للقيام بمهامها كما أناط بها القانون.

الفرع الثالث: أهداف هيئة مكافحة الفساد

لقد حددت المادة (٤) من قانون هيئة مكافحة الفساد، أهداف الهيئة التي تسعى إلى تحقيقها في مجال مكافحة آفة الفساد، والتي ترمي إلى تطوير وتنفيذ سياسات فعالة من أجل النهوض في

(1). انظر المادة ٢١ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦وتعديلاته.
(2) انظر المادة ١٠ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦وتعديلاته.
(3)انظر المادة ١٥ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦وتعديلاته.
(4) انظر المادة ١٤ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

مكافحة الفساد، وتجفيف منابعه والعمل على الكشف عن جميع أشكال الفساد ، والحد من انتشاره، ووضع آليات عمل واستراتيجيات فعالة قادرة على محاربة الفساد بكافة أشكاله، والتعاون والتنسيق مع جميع الجهات المحلية والإقليمية والدولية المعنية بمكافحة الفساد، لاتخاذ الإجراءات والتدابر اللازمة للوقاية من آفة الفساد والقضاء عليه، وسنتحدث تالياً عن أبرز الأهداف التي تسعى الهيئة لتحقيقها بموجب التشريعات الناظمة في مجال مكافحة الفساد على النحو التالي:

أولاً: وضع وتنفيذ سياسات فعالة في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه:

يعتبر القيام بوضع وتنفيذ سياسات رامية لمكافحة الفساد هي من أهم الأهداف التي تسعى الهيئة إلى تحقيقها، نجد أن المادة ١١ من قانون الهيئة، قد وضعت هدفاً عاماً سعت إلى تحقيقه وهذا يتطلب جهود كبيرة وآليات عمل تفضيلية والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، والتي تتشابه إلى حد ما في بعض الأعمال والمهام خوفاً من الازدواجية والتداخل في العمل والذي يعد آفة تصيب الأجهزة الرقابية في مختلف الدول النامية ومنها الأردن، وتسبب الشلل في العمل والإرباك والتأخير في إنجاز العمل [١].

ثانياً: الكشف عن مواطن الفساد:

إن الهدف الأسمى الذي تسعى الهيئة لتحقيقه تجسيداً لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وترجمة لرؤية الملكية السامية بإنشاء الهيئة، هو الكشف عن مواطن الفساد المالي والإداري، والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير، حفاظاً عل المال العام، ان الهيئة تسعى الى تحقيق هذا الهدف من خلال ما نص عليه قانون الهيئة من صلاحيات في التحري عن كافة أشكال الفساد المالي والإداري وكذلك الكشف عن جميع المخالفات والتجاوزات التي تدخل ضمن اختصاص قانون الهيئة، ومن أهم الجرائم المضرة بالمصلحة العامة الرشوة والاختلاس[٢].

(1) حمدي قبيلات، الرقابة الإدارية، دار الثقافة للنشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، ص ١٣٩.
(2) محمد أحمد المشهداني، شرح قانون العقوبات (القسم الخاص)، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص ٣٦٥.

ثالثا: توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة:

إن المساواة والعدالة، مصونة بموجب الدستور الأردني لذا فإن الهيئة تسعى للنهوض بهذا الهدف ولتعزيز مبادئ العدالة والنزاهة، من خلال توفير المساواة العادلة من أجل الوصول إلى تكافؤ الفرص بين الجميع ضمن الأسس والأطر القانونية[١].

وحول تكافؤ الفرص وحسب استطلاع الديمقراطية الأردنية فقد تبين ٤٧,٣% يعتقدون أنه غير مطبق و ١٠,٥ يعتقدون أن مبدأ تكافؤ الفرص مطبق[٢].

رابعاً: مكافحة اغتيال الشخصية:

إن المشرع وضع هدف مكافحة اغتيال الشخصية من ضمن أبرز الأهداف التي تسعى الهيئة لتحقيقها ، على الرغم من أن كل جريمة نص عليها المشرع وضع لها أركان في القانون من أجل ترتيب العقاب والجزاء عليها، إلا أن جريمة اغتيال الشخصية غير واضحة الأركان، مما يجعل تكييفها دقيقاً إلى حد ما، مقارنة مع الجرائم الأخرى[٣]، كذلك لم يبين المشرع فيما إذا كان الشخص الذي يدلي بمعلومات عن جرائم فساد ولم تتوافر أدلة لديه تدعم ادعائه مرتكباً لجرم اغتيال الشخصية، وفي ضوء التعديلات التي طرأت على قانون الهيئة في عام ٢٠١٢، فقد عالج المشرع ذلك من خلال إضافة مواد تتعلق بحماية المبلغين والشهود والخبراء، إضافة إلى نص المادة ٧/ج من قانون الهيئة (للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على أخبار يرد من أي جهة كانت، إذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الأخبار الواردة إلى الهيئة كانت كذبا أو كيديا يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة).

المطلب الثالث

اختصاصات الهيئة وآلية ممارستها لاختصاصاتها

تنفيذا للرؤية الملكية السامية في عام ٢٠٠٥، وتجسيداً لما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٤، تم إعداد قانون لهيئة مكافحة الفساد في الأردن، وجاء هذا القانون يحمل في طياته مجموعة من المواد التي تبين ماهية الاختصاصات المنوطة في عمل هيئة مكافحة الفساد ولغايات مباشرة عملها ، وكذلك كيف تمارس الهيئة هذه الاختصاصات على ضوء

---

(1) نصت المادة الفقرة الثالثة من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ (التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها وبالبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات).
(2) أوراق ورشة عمل (الفساد وحقيقته وطرق علاجه)، مركز الرخاء للدراسات (عمان)، أيار ٢٠٠٦.
(3) أحمد أبو سويلم، مرجع سابق، ص ٧٥.

التشريعات الناظمة لذلك، إن المشرع الأردني لم يأت بأي تعريف محدد للفساد، وكذلك لم يحدد الجهات الخاضعة لرقابة هيئة مكافحة الفساد حيث جعلها المشرع الأردني مطلقة[١]. وأرى أن حكمة المشرع من ذلك هو عدم تقييد عمل الهيئة في مجال محدد وعلى مؤسسات معينة من مؤسسات الدولة سواء كانت في القطاع العام أو الخاص، وفي هذا المطلب سنتعرف على اختصاصات هيئة مكافحة الفساد وفق قانونها في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني سوف نتناول آلية ممارسة الهيئة لاختصاصاتها كما وردت أيضا في قانون هيئة مكافحة الفساد، وفي الفرع الثالث سوف نتحدث عن آلية عمل الهيئة في مجال جمع المعلومات والتحقيق والمتابعة.

الفرع الأول: اختصاصات هيئة مكافحة الفساد

حددت المادة ٥ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته، صور الفساد لغايات هذا القانون والتي تقع ضمن اختصاص عمل الهيئة والتي تمثلت بما يلي:

أولاً: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته وهي:

١-الرشوة:

وهي اتجار الموظف في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة أو التفاهم معه على قبول ما عرضه الأخير من فائدة أو هدية أو أي منفعة ليقوم بعمل أ و امتناع عن القيام بعمل يدخل في حكم وظيفته أو دائرة اختصاصه[٢].

والرشوة تؤدي إلى فقدان الدولة مكانتها واحترامها والثقة بمؤسساتها سواء كانت في القطاع العام أو الخاص[٣].

وقد تناول قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ جريمة الرشوة في المواد ١٧٠ أي ١٧٣ منه، كما جرم في المدة ١٧٠ أيضاً طلب أو قبول الرشوة من قبل الموظف، وقد وسع المشرع من دائرة التجريم في هذا السياق، حيث اعتبر أن من ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كلف بمهمة رسمية بحكم الموظف العام، وبالتالي أصبحت

(1) حمدي قبيلات، وفيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٤٢٢.
(2) محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، ٢٠٠٦ ، ص ٢٣.
(3) فتوح الشاذلي، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٢٢.

صفة المرتشي ليست مقصورة على الموظف العام ،وإنما أشخاصاً ليسوا بموظفين وإن اعتبرهم القانون في حكمهم[١].

٢-الاختلاس:

لم يعرف المشرع الأردني جريمة الاختلاس، كما عرف الجرائم الأخرى، إلا أن المادة ١٧٤ من قانون العقوبات الأردني وضعت محددات لجريمة الاختلاس، حيث اعتبر أن كل موظف عام أدخل في ذمته ما أوكل إليه بحكم الوظيفة أو بموجب تكليف من رئيسه أو إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل ما اختلس.

٣-استثمار الوظيفة:

رغم اختلاف مسميات جريمة استثمار الوظيفة في التشريعات المختلفة كالتربح إلا أنها تخضع للتعريف العام للجريمة والتي تعرف بأنها (كل فعل أو امتناع عن فعل تجرمه نصوص القانون وترتب له عقوبة أو تدبيراً احترازياً) [٢].

نصت المادة ١٧٥ و ١٧٦ [٣]من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته على جريمة استثمار الوظيفة، وتعتبر جريمة استثمار الوظيفة الواردة في نص المادة ١٧٥ جريمة اقتصادية بحسب ما ورد في قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ بحسب منطوق المادة ٥/ج من قانون الهيئة[٤].

---

(1) كامل السعيد، شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، مرجع سابق، ص ٤٠٦، وما بعدها.
(2) محمود نجيب حسني،شرح قانون العقوبات اللبناني،القسم العام،دار النهضة العربية،بيروت، لسنة١٩٨٤،ص٤٩.
(3) المادة ١٧٥ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته (من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة وغير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر وإضراراً بالفريق الآخر وإضرارا بالإدارة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم).
(4) قضت محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية في قرارها رقم (٢٠٠٨/١٥٦٨) "بأنه يستفاد من أحكام المادة (١٧٥) "أن المشرع استلزم لتوفر أركان جرم استثمار الوظيفة ما يلي: ١-أن يكون المتهم موظفاً في الدولة أو في إدارة عامة. ٢-أن يكون موكولاً إليه أي مختصاً ببيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة. ٣-أن تكون هذه الأموال تعود للدولة وللإدارة التي يعمل بها. ٤-أن يقوم الموظف بجر مغنم ذاتي له أو يحابي فريقاً تعامل معه يضر بآخر أثناء المعاملات. ٥- أن يكون جر هذا المغنم أو إلحاق الضرر إما بواسطة: أ. الغش في البيع أو شراء أو إدارة أموال تخص الدولة أو الإدارة العامة. ب-بمخالفة الأحكام التي تطبق على إدارة هذه الأموال أو بيعها أو شرائها). نلاحظ أن الشروط التي استقر عليها اجتهاد محكمة التمييز الأردنية في قرارها أعلاه لتوفر أركان جريمة استثمار الوظيفة هي شروط متلازمة ولا تقوم الجريمة إلا بتوافرها مجتمعة ولعل من أهم هذه الشروط (أن يكون المتهم موظفاً في الدولة أو في إدارة عامة).

جاءت المادة ١٧٧ من قانون العقوبات الأردني تنص على الأعذار المخففة على جريمتي الاختلاس واستثمار الوظيفة.

٤-التعدي على الحرية:

إن الحرية الفردية مصونة وكفلها الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ وتعديلاته في المادتين السابعة والثامنة منه، كما كفلها أيضا قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١ في المادة ١٠٣ منه[١].

ويتمثل جرم التعدي على الحرية في وقف وحبس الأشخاص في غير الحالات المنصوص عليها في القانون، ويدخل في هذا السياق التجاوزات المرتكبة من قبل الحكام الإداريين تطبيقاً لقانون منع الجرائم ووقف الأشخاص في غير الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون[٢].

ونص على جريمة التعدي على الحرية وصورها في المواد (١٧٨-١٨١) من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته[٣].

ويرى الباحث أن جرم التعدي على الحرية هو مقرون بجرم التعسف في استعمال السلطة من قبل الأشخاص مرتكبي جرم التعدي على الحرية، لأن الشخص المتعدي على حرية شخص آخر قد يكون تعدى على حرية هذا الشخص بتجاوز الصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون مثل قيام موظف عام بالقبض على شخص وحرمه حريته بوجه غير مشروع.

٥-إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة:

يتمثل جرم إساءة استعمال السلطة بقيام الموظف أو الشخص المنوط به السلطة باستعمالها لغير الغاية التي حددها القانون من أجل تعطيل أحكام القوانين والأنظمة وعدم تنفيذ الأحكام القضائية، وعدم القيام بالواجبات الوظيفية دون سبب مشروع[٤]. مما يترتب على ذلك الإضرار بالمصلحة العامة للإدارة وللمجتمع ككل بسب عرقلة سير القوانين والأنظمة حسب الأصول.

ولقد نصت على جريمتي إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة المواد ١٨٢ و ١٨٤ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

---

(1) الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ وتعديلاته ، وقانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١.

(2) حمدي قبيلات، وفيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

(3) للمزيد انظر المواد (١٧٨-١٨١) من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

(4) محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص ٧٩.

ثانياً: الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته وهي:

١- تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية والبنكنوت والطوابع.

٢- تزوير البنكنوت والتزوير الجنائي.

٣- المصدقات الكاذبة والجرائم المتصلة بالمسكوكات.

٤- تزوير الطوابع.

٥- انتحال الهوية.

٦- التزوير في الأوراق الخاصة.

وهذه الجرائم منصوص عليها في المواد(٢٣٦-٢٧٢) من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته[1].

ثالثاً: الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته:

وتشمل الجريمة الاقتصادية كل جريمة تسري عليها أحكام قانون الجرائم الاقتصادية أو أي جريمة نص قانون خاص على اعتبارها جريمة اقتصادية تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو الثقة العامة أو الاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة إذا كان محلها المال العام[2].

ولأغراض قانون الجرائم الاقتصادية فقد جاءت المادة ٢/ب من قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته تبين لنا ماهية الأموال العامة "كل مال يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها:

١- الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة.

٢- مجلسا الأعيان والنواب.

---

(1) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.
- البنكنوت: أوراق مصرفية رسمية مطبوعة يتعامل بها الناس بدلاً من المسكوكات النقدية وأول من أخذها الصينيون، معجم الوسيط.
(2) المادة ٣، قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته.

٣- البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة.

٤- النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي.

٥- البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة.

٦- الأحزاب السياسية.

٧- أي جهة يتم رفد موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة.

٨- أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة[١].

نلاحظ من خلال ما جاء بأحكام المادة ٢/ب من قانون الجرائم الاقتصادية أن المشرع عندما حدد الأموال التي تخضع لرقابة هذا القانون أنه جاء في الفقرة ٢/ب / ٧ و ٨ من القانون مطلق العنان للقانون لاعتبار أي من الأموال العامة، أي أن المشرع وسع مساحة الاختصاص لهذا القانون، وهذا شيء يشكر عليه المشرع كونه عالج ما هو موجود الآن وما سوف يوجد في المستقبل، وأرى أن قانون الجرائم الاقتصادية بهذا النص جاء قانوناً عصرياً يواكب التطورات والأحداث لكل زمان ومكان فقد أصاب المشرع بهذا.

ومن هنا فإن هيئة مكافحة الفساد تستطيع من خلال ما جاء بأحكام قانون الجرائم الاقتصادية المشار إليه آنفاً، أن تبسط رقابتها واختصاصها على الكثير من الأفعال والجرائم غير المنصوص عليها في قانونها ، وهذا برأيي جاء بمثابة عون ومساندة ومساعدة لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته من حيث الاختصاص.

رابعاً: كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة:

إن المشرع الأردني من أجل سد أي نواقص في قانون الهيئة من حيث الاختصاص، فقد جاء بنص احتياطي يشمل كافة الأفعال والتصرفات التي من شأنها أن تؤدي إلى المساس بالمال العام، فقد جاء بهذا النص ليشمل كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة ويدخل في هذا المجال أيضا كل تهاون أو إهمال في تحصيل الأموال العامة أو الإعفاء منها لغايات خاصة بما يتنافى والصالح العام[٢].

---

(1) المادة ٢/ب من قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته .
(2) نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، دار الثقافة للنشر ، عمان، ٢٠٠٦، ص ٣٢٤.

ويرى الباحث أن هذا النص من وجهة نظري يشوبه نوع من النقص فالمشرع عندما جعل هذا النص فضفاضاً بهذا الشكل كان من الأفضل أن يعرف ابتداءً ماهية الأموال العامة لأغراض قانون الهيئة، كما فعل في قانون الجرائم الاقتصادية السالف الذكر.

خامساً: إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون:

عندما يمنح الموظف العام أو من في حكمه سلطة ما، فإن هذه السلطة قد تكون سيفاً يسنه الموظف العام في وجه من يخضع لرقابة هذه السلطة، بمعنى إساءة استعمال أو استخدام السلطة[١] ويدخل في مجال إساءة استعمال السلطة مصطلح سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصالح شخصية لصاحب هذا المنصب أو غيره من الأشخاص المقربين له[٢]، فالإدارة لا تتمتع بالسلطات والامتيازات المنوطة بها إلا لتحقيق الصالح العام، وفي حالة إذا تم استغلال هذه السلطات لتحقيق أغراض خاصة ومصالح شخصية لمصدر القرار أو الإضرار بالغير كان هذا القرار غير مشروع وهذا ما يسمى بالقضاء الإداري الانحراف باستعمال السلطة[٣]، وهذا عيب من عيوب القرار الإداري لا يكون محل إثبات إلا عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية ولا يتصور إثارته عندما تكون سلطتها في إصدار قرارها مقيدة بشروط محددة فيكون قرارها سليماً عند توفرها وغير سليم عند عدم توفرها[٤].

إن إساءة استعمال السلطة يتطلب إثبات سوء نية مصدر القرار حيث يتم ملاحقته وهنا تثور التساؤلات لإثبات حسن أو سوء نية مصدر القرار، ان محكمة العدل العليا لا تهتم بالنوايا فليس من متطلبات إثبات إساءة استعمال السلطة إثبات سوء نية مصدر القرار، إلا أنه لقيام جريمة تستوجب الملاحقة وفق قانون هيئة مكافحة الفساد تتطلب البحث في القصد باعتباره الركن المعنوي الجوهري لأية جريمة[٥].

نصت المادة١٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تعمد إساءة استعمال السلطة لكي تقوم الجريمة، وهذا برأيي يتطلب مزيد من الجهد لإثبات وجود جريمة إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.

---

(1) حميد قبيلات،الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٩.
(2) نواف كنعان،القضاء الإداري في الأردن ، مرجع سابق ، ص ٣٢٥
(3) حمدي قبيلات وفيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٤٢٣.
(4) سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ١٩٦٦ ، ص ٨١.
(5) حمدي قبيلات وفيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

سادساً: قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً

جريمة الواسطة والمحسوبية: هي قبول من قبل الموظف العام لرجاء أو توصية مبنية على مخالفة للقانون يؤديه الغير إلى صاحب الحاجة مخلاً بذلك بواجباته الوظيفية ، مما يؤدي بالنتيجة إلى سلب حق أو إحقاق باطل، مما يتسبب في حدوث هدراً للمال العام[١].

وهذه الجريمة تقوم على أسس القرابة والمصالح المشتركة بين الأشخاص وقد تكون ناجمة عن الجغرافية والعنصرية والإقليمية والجهوية والعشائرية[٢].

والواسطة والمحسوبية وجهان لعملة واحدة، فالمحسوبية هي تفضيل الأقارب والأصدقاء بسبب قرابتهم وليس كفاءتهم[٣]، وتنتشر مثل هذه الظاهرة أثناء التعيينات في الوظائف سواء الحكومية أو غير الحكومية على حساب الكفاءة والمساواة في الفرص لأشخاص آخرين أكثر كفاءة واستحقاق[٤].

ويرى الباحث أن الواسطة التي تلغي حق لها نتائج سلبية على أفراد المجتمع وعلى الجميع بشكل عام مما يؤدي إلى إعاقة التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية المنشودة، ناهيك عن الإيقاع بالظلم على كثير من الضعفاء الذين لا سند لهم وسلب حقوقهم وإعطائها لآخرين لا يستحقونها، كذلك تؤدي إلى فقدان ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة[٥]، ويرى الباحث أن فكرة تطبيق الحكومة الإلكترونية يعد أحد الحلول للحد من تفشي جرائم الواسطة والمحسوبية، بحيث يتم إنجاز المعاملات إلكترونياً وليس بواسطة الموظفين، خاصة في الدوائر والمؤسسات الخدمية التي تكون على تماس مباشر مع الأفراد.

ومن هنا كان لا بد من ضرورة وجود نص في قانون هيئة مكافحة الفساد لتجريم الواسطة والمحسوبية واعتبارها أحد جرائم الفساد، وهذا ما أكد عليه جلالة الملك في الرسالة الملكية الموجهة للحكومة في عام ٢٠٠٥ بإعداد قانون هيئة لمكافحة الفساد في الأردن:

---

(1) سليمان بن محمد الجريشي، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٠.
(2) المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، مرجع سابق، ص ٦٣.
(3) عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي، الواسطة في الإدارة الرقابية والمكافحة، المجلة العربية للدراسات الأجنبية والتدريب، المجلد ١٩، العدد ٣٨، ٢٠٠٤، ص٢٤٣.
(4) سليمان بن محمد الجريشي، مرجع سابق، ص ١٨٠.
(5) عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي، مرجع سابق، ص ٢٥٢ وما بعدها.
- الشكل التالي يبين مراحل عملية الواسطة:
(الواسطة + طلب + موظف = الإنجاز) أنظر عبد القادر الشيخلي ، مرجع سابق ، ص ٢٥٤ .

(فإننا نرى الواسطة والمحسوبية التي تعتدي على حقوق الآخرين قد أضرت بالمال العام وحرمت بعض المواطنين من الفرص التي يستحقونها) [1].

سابعاً: جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفاسد وانضمت إليها المملكة:

وتطبيقاً للبند السابع من اختصاصات الهيئة فإنه يدخل ضمن هذا البند جميع الأفعال والتصرفات التي وردت في الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها الأردن وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومن هذه الأفعال المجرمة في الاتفاقية:

١- الإثراء غير المشروع (المادة ٢٠ من الاتفاقية).

٢- الرشوة في القطاع الخاص (المادة ٢١ من الاتفاقية).

٣- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (المادة ٢٢ من الاتفاقية).

٤- غسل العائدات الإجرامية (المادة ٢٣ من الاتفاقية).

والسؤال الذي يثور في هذا السياق، هل جميع الأفعال والتصرفات المجرمة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٤ والأردن طرفاً فيها منسجمة ومتفقة مع قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته؟ أما أن هنالك نقص في قانون الهيئة لا بد من إيجاد نصوص قانونية أو تعديلها لكي تتفق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٤ ،للإجابة على هذا السؤال ، تبين لي من خلال استقراء نصوص الاتفاقية ومقارنتها مع قانون الهيئة وجود نقص في قانون الهيئة للعديد من المواضيع سوف نتعرف عليها لاحقاً.

حددت المادة ٢٢ من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته، الجزاء أو العقوبة بحق من يقوم بارتكاب أي من الأفعال التي تشكل فساداً وكما يلي: (أ- دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها) [2].

---

(1) أنظر الرسالة الملكية السامية بإعداد قانون هيئة مكافحة الفساد عام ٢٠٠٥.
(2) انظر المادة ٢٢ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته .

لقد تم تعديل المادة ٢٢ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦[(١)] حيث تم إضافة الفقرتين التاليتين:

ب-مع مراعاة الاتفاقيات الدولية النافذة في المملكة تسري أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة على الموظف العمومي الأجنبي وعلى موظفي المؤسسات الدولية العمومية مع الإلزام برد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد.

ج-كل عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً يكون قابلاً للإبطال أو الفسخ بقرار من المحكمة المختصة.

٢-للهيئة أثناء إجراء تحقيقاتها أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة المختصة وقف العمل بأي عمل أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد وذلك لحين البت في الدعوى) [(٢)].

إن هذه التعديلات التي تمت على المادة ٢٢ من قانون الهيئة هي تعديلات جوهرية، لغايات توسيع اختصاص عمل الهيئة، سيما وأن هذه التعديلات أعطت للهيئة الحق باسترداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد، كذلك أصبح بموجب هذا التعديل من حق الهيئة أن تبطل وتفسخ كل عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز تم الحصول نتيجة فعل يشكل فساداً يكون قابلاً للإبطال أو الفسخ بقرار من المحكمة، وفي سبيل ممارسة الهيئة لعملها بكل مرونة وسهولة أصبح بموجب تعديل المادة ٢٢ من قانون الهيئة أنه أثناء إجراء الهيئة لاي تحقيقات أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة المختصة وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد وذلك لحين رفع الدعوى.

لقد أصاب المشرع بهذه التعديلات التي من شأنها أن تقوي وتعزز عمل واختصاص هيئة مكافحة الفساد.

الفرع الثاني: آلية ممارسة الهيئة لاختصاصاتها:

إن هيئة مكافحة الفساد هي الجهة المسؤولة والمكلفة عن تنفيذ الاختصاصات المنوطة بها، وذلك وفق الإطار التشريعي الناظم لمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية، وفي سبيل ممارسة الهيئة لاختصاصاتها، تتبع الهيئة آلية عمل محكمة من الناحية القانونية أساسها قانون هيئة

(1) بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥١٥١) صفحة ٤٥٣٤ تاريخ ٢٠١٢/٤/٣.
(2) انظر المادة ٢٢ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته .

مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وكذلك من الناحية الوقائية والتوعية، وأيضاً الناحية الدولية سيما وأن الأردن طرفاً في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي صادقت عليها الأردن، عام ٢٠٠٤.

وتقوم الهيئة بتنفيذ آلية عملها، وفق إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد[١] والتي تطلقها الهيئة كل خمسة سنوات، وهذه الإستراتيجية تهدف إلى تقليل الفرص المتاحة لوقوع جريمة الفساد والحد من انتشارها سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو الدولي، وكذلك السعي قدماً لعمل على تجفيف منابع الفساد عن طريق إيجاد إطار عمل قانوني وإداري متطور وفاعل للقطاعين العام والخاص، وذلك من خلال وضع أهداف قصيرة المدى وأهداف بعيدة المدى، من أجل رسم منهجية واضحة تتبعها الهيئة في مجال مكافحة الفساد، كما تهدف الإستراتيجية إلى زيادة فاعلية الجهات الكلفة بمكافحة آفة الفساد والوقاية منه، وتعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، واحتواء الفساد بحيث لا يشكل عقبة أمام اقتصاد السوق الحر وأمام الحاكمية الرشيدة في البلاد[٢].

ومن هنا فقد تبنت الهيئة خطة عمل ضمن إطار زمني لضمان تحقيق أهداف الخطة الإستراتيجية للهيئة.

إن الأساس الذي تنطلق منه الهيئة في مجال ممارسة الهيئة لاختصاصاتها في مجال مكافحة الفساد، هو قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته، الذي حدد الوسائل التي من خلالها تمارس الهيئة هذه الاختصاصات، فقد نصت المادة ٧ من قانون الهيئة على هذه الوسائل التي تتمثل بما يلي:

أولاً: التحري عن الفساد الإداري والمالي والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك[٣].

---

(1) أنظر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠٠٨-٢٠١٢) المنشورة على موقع الهيئة الإلكتروني www.jacc.gov.jo

(2) أنظر مقدمة الإستراتجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام ٢٠٠٨ – ٢٠١٢ والصادر من هيئة مكافحة الفساد في الأردن، حيث وضع الأردن مشروع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تناولت عدة محاور: ١. تعزيز قدرات الهيئة ٢.الوقاية من الفساد٣. التثقيف والتدريب والتوعية٤.انفاذالقانون٥. تنسيق الجهود لمكافحة الفساد٦. التعاون الدولي .

-للمزيد عن الإستراتجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠٠٨-٢٠١٢) انظر موقع الهيئة الالكتروني www.jacc.gov.jo

(3) أنظر المادة ٧من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته .

- التحري: مهمة هذه المرحلة هو جمع البيانات والمعلومات التي تفيد الكشف والبحث عن الجريمة ومرتكبيها. أنظر ممدوح البحر، أصول المحاكمات الجزائية الأردنية، دار الثقافة للنشر، ١٩٩٨، ص ١٩٤.

وفي سبيل تحقيق ذلك منح قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته صفة الضابطة العدلية لأعضاء مجلس الهيئة، وأجاز منحها لعدد من موظفي الهيئة الذين يعملون على جمع المعلومات والتحقيق كي يتمكنوا من القيام بالمهام الملقاة على عاقتهم في التحري عن الفساد المالي والإداري، وهذا ما نصت عليه المادة ١٦ من قانون الهيئة.

إن صفة الضابطة العدلية الممنوحة لأعضاء مجلس الهيئة ولموظفي الهيئة ممن ارتأى مجلس الهيئة إعطاءهم إياها، جاءت من أجل ملاحقة جرائم معينة بذاتها بالضابطة العدلية بموجب قوانين خاصة وبما أنهم لا يلاحقون إلا نوعاً محدداً من الجرائم وهي جرائم الفساد المحددة وفق القانون، ويطلق عليهم بأصحاب الاختصاص الخاص وقد أشارت المادة العاشرة من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتتميز هذه الفئة التي نصت عليها المادة العاشرة أعلاه بأنهم يودعون المرجع القضائي المختص المحاضر المنظمة بهذه المخالفات، أي أنهم لا يرسلونها إلى النيابة العامة وهذا هو الفرق بينهم وبين المساعدين الآخرين للضابطة العدلية[١].

كذلك نصت المادة ١٢/ج من قانون الهيئة لمجلس الهيئة دعوة أي شخص من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعاته للاستئناس برأيه[٢]، وهذا يعتبر من باب تعزيز آلية عمل الهيئة والارتقاء به وفق معايير المهنية والعدالة، لأن الاختصاصات المنوطة بعمل الهيئة التي رسمها قانون الهيئة جاءت متنوعة ومتعددة، وذلك حسب طبيعة الأفعال المقترفة والتي بحاجة لأشخاص متخصصين ومؤهلين لمعرفة مواطن وقوع جريمة الفساد، فمثلاً وجود شبهة فساد في مجال العطاءات الحكومية في هذه الحالة يتطلب الأمر الاستعانة بأشخاص من ذوي الاختصاص في مجال العطاءات للوقوف على حقيقة الأمر، فعمل الهيئة وفق قانونها من الضروري أن يتسم بالمهنية والدقة.

---

(1) كامل السعيد، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ٣٥٠ و ٣٥١.
- المادة العاشرة من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته نصت (النواطير القوى العموميين والخصوصيين وموظفي مراقبة الشركات ومأموري الصحة ومحافظي الجمارك ومحافظي الحراج ومراقبي الآثار الحق في ضبط المخالفات وفقاً للقوانين والأنظمة، المنوط بهم تطبيقها ويودعون إلى المرجع المختص المحاضر المنظمة بهذه المخالفات).
(2) المادة ١٢/ج من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.

كما جاءت المادة ١٥ من قانون الهيئة لتعطي رئيس الهيئة الحق في طلب انتداب أو إعارة أي من ضباط أو أفراد الأجهزة الأمنية والعسكرية أو أي موظف من أي وزارة أو دارة أو مؤسسة رسمية للعمل لدى الهيئة[١].

ويرى الباحث أن قيام رئيس الهيئة بانتداب أو إعارة أي من الأشخاص المذكورين في المادة أعلاه، قد لا يحقق الغاية المرجوة، والأفضل أن يتم تعيين أي من الموظفين الذين تحتاجهم الهيئة بعملها باستثناء العاملين في الأجهزة العسكرية والأمنية ، والسبب في ذلك أن قضايا الفساد التي تنظرها الهيئة يكون لها خصوصية ويغلب على بعضها طابع السرية والحساسية، فعندما يكون الموظف المنتدب أو المعار يعمل في الهيئة ويطلع على مجريات جمع المعلومات والأدلة والتحقيق وبعد انتهاء فترة انتدابه من الممكن أن يفشي بما اطلع عليه خلال فترة عمله في الهيئة، ناهيك عن الاستقرار الوظيفي للموظف واكتساب الخبرة والمعرفة فعمل هيئة مكافحة الفساد مستمر ومتنوع، وهذا ما أكدت عليه المادة ٢١/أ من قانون الهيئة (أ- تعتبر المعلومات والبيانات والوثائق ونسخها التي ترد للهيئة أو يطلع عليها أي من العاملين فيها بحكم وظائفهم سرية وأن لا تفشى أو تبرز أو يسمح للغير بالإطلاع عليها أو وفقاً لأحكام القانون).

وبالرغم من أن المشرع عندما قام بإضافة مواد جديدة في قانون الهيئة قد تنبه لذلك وأضاف فقرة أخرى في المادة ٢١/ج من ذات القانون (تسري أحكام هذه المادة على جميع العاملين في الهيئة ومن في حكمهم حتى بعد انتهاء عملهم في الهيئة أو انتهاء المهمة الموكولة إليهم) [٢]. إن عبارة ومن في حكمهم جاءت لتشمل المنتدبين والمعارين للعمل في الهيئة، وعلى الرغم من ذلك أرى ولضمان حسن سير عمل الهيئة أن يتم التعيين وليس الانتداب والإعارة.

ثانياً: نصت المادة ٧/ب من قانون الهيئة، أن تقوم الهيئة بملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول[٣].

---

(1) أنظر المادة ١٥ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

(2)أنظر المادة ٢١/ج من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ والتعديلات التي طرأت عليه بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥١٥١) صفحة (٤٥٣٤) تاريخ ٣/٤/ ٢٠١٢.

(3) أنظر المادة ٧/ ب من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

والمقصود بالملاحقة في منطوق نص المادة ٧/ب من قانون الهيئة هو اتخاذ إجراءات إدارية أو قانونية لملاحقة أي شخص يخالف أحكام قانون الهيئة[1]، ويمكن الاستناد إلى التشريعات المعمول بها من أجل اتخاذ تلك الإجراءات، ففي قانون أصول المحاكمات المدنية نجد أن طلب الحجز أو منع السفر هو من اختصاص قاضي الأمور المستعجلة أو المحكمة المختصة[2].

أما بالنسبة إلى كف يد الموظف عن العمل فيكون ضمن اختصاص القانون الإداري، حيث تقوم الهيئة باتخاذ كافة الإجراءات مع الجهات ذات العلاقة لتحقيق نتيجة الإجراء المتمثل بكف يد الموظف ضمن العمل[3].

ويرى الباحث أن حجز الأموال المنقولة وغير المنقولة والمنع من السفر وطلب كف اليد ووقف الراتب، كلها إجراءات احترازية نص عليها المشرع من أجل حفظ الأموال التي من الممكن أن تكون متحصلة عن جرائم الفساد، كذلك منع سفر الشخص المشتبه بتورطه بقضايا فساد كل ذلك جاء لتعزيز آلية عمل الهيئة وقد أصاب المشرع بوجود مثل هذا النص.

ثالثاً: وفي سبيل قيام الهيئة في ممارسة عملها نصت المادة ٧/ج من قانون الهيئة تعطي للهيئة (أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على أخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الأخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة) [4].

يستفاد من النص أعلاه أن الهيئة تملك صلاحية متابعة وإجراء التحريات من تلقاء نفسها، وإذا وجدت الهيئة أن هنالك مؤشرات بوجود شبهات فساد، سواء كان فساداً إدارياً أو مالياً، فلها أن تبدأ بإجراء التحريات وجمع الأدلة حسب الاختصاصات الممنوحة لها في قانون الهيئة، كما أن عمل الهيئة تطبيقاً لنص المادة ٧/ج من ذات القانون، تستطيع الهيئة أن تباشر أعمالها في جمع المعلومات والتحريات عن طريق أخبار يرد إليها من أي جهة كانت، ومقابل ذلك فقد رتب قانون الهيئة جزاء على مقدم الأخبار إذا تبين أنه كاذب بالمعلومات التي قدمها للهيئة، فلها أن تتخذ الإجراءات المناسبة بحق مقدم الأخبار وذلك ضمن الأصول القانونية المتبعة، من حيث حالته إلى الجهات المختصة لتوقيع العقوبة المناسبة بحق مقدم الأخبار الكاذب.

---

(1) أحمد أبو سويلم، مرجع سابق، ص ٥٧.
(2) المادة (٣٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية وتعديلاته رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨.
(3) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ٢٠٠٩، ص ٩٩.
(4) انظر المادة ٧/ج من قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

رابعاً: ولغايات ممارسة الهيئة لمهامهم وصلاحياتها وفق قانونها، جاءت المادة ١٤ تنص "ينتدب المجلس القضائي بناء على طلب رئيس الهيئة عدداً من المدعين العاملين للهيئة لممارسة مهامهم وصلاحياتهم وفقاً للتشريعات السارية المفعول) [١].

إن وجود عدد من المدعين العاملين في الهيئة له دور كبير في تيسير عمل الهيئة، سيما وأن المدعي العام هو رئيس الضابطة العدلية وهذا ما نصت عليه المادة ٥١/أ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته وصنت (١- المدعي العام هو رئيس الضابطة العدلية في منطقته ويخضع لمراقبته جميع موظفي الضابطة العدلية) [٢].

إن الإجراءات التي يقوم بها العاملين في الهيئة في مجال جمع المعلومات والأدلة والاستدلال واستقصاء الجرائم ممن يتمتعون بصفة الضابطة العدلية من موظفي الهيئة، تستوجب في بعض الحالات أخذ موافقة المدعي العام مثل تفتيش المنازل والأماكن الخاصة ،وبالتالي فإن وجود المدعي العام المنتدب في الهيئة يسهل آلية عمل الهيئة من الناحية العملية وكذلك القانونية.

نصت المادة ١٧ من قانون الهيئة على أنه (مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة للهيئة في سبيل قيامها بمهامها طلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق من أي جهة كانت، وعلى هذه الجهة الاستجابة للطلب دون إبطاء تحت طائلة المسؤولية القانونية) [٣].

يستدل من نص المادة أعلاه، أن المشرع أعطى للهيئة حق طلب ما تحتاجه من بيانات أو معلومات أو وثائق من أي جهة كانت ،وعلى هذه الجهة الاستجابة لطلب الهيئة تحت طائلة المسؤولية القانونية، نجد أن هذا النص يشوبه نوع من القصور المتمثل بعدم تحديد مدة الإجابة لطلب الهيئة ولم يحدد النص طبيعة الجزاء المترتب على الجهة في حالة عدم الرد، مما يترتب على ذلك جعل الباب مفتوحاً أمام الجهات التي تطلب منها الهيئة أي طلبات لغاية القيام بعملها، كان من الأفضل أن ينص المشرع على المدة والجزاء[٤].

خامساً: جاءت المادة ٧/د من قانون الهيئة لكي تحدد مدة ثلاثة أشهر من بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى والإخبار المقدم لها أو المعلومات الواردة إليها لإصدار قرارها.

---

(1) أنظر المادة ١٤ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.
(2) أنظر المادة ٥١/أ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته.
(3) أنظر المادة ١٧ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.
(4) حمدي قبيلات وفيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٤٢٤.

يتضح لنا من خلال ما ورد في نص المادة ٧/د من قانون الهيئة، أن المشرع قد حدد مدة ثلاثة أشهر لكي تصدر الهيئة قرارها بخصوص أي شكوى أو إخبار أو معلومات واردة إليها، ويرى الباحث أن المشرع لم يكن موفقاً بتحديد هذه المادة، ولعل أبرز الأسباب أن طبيعة عمل الهيئة لبعض القضايا التي تنظرها تستوجب مدة أطول من ثلاثة أشهر، سيما وأن بعض القضايا قد تحتاج للوقوف إلى حقيقتها إلى تشكيل لجان فنية متخصصة، مما يتطلب مزيداً من الوقت هذا من ناحية ومن ناحية أخرى وإن كان المشرع قصد من تحديد مدة الثلاثة أشهر لغاية الإسراع في إنجاز عمل الهيئة ، ويرى الباحث انه ليس بمبرر لتحديد مدة الثلاثة أشهر وهذا يصعب تطبيقه من الناحية العملية.

والسؤال هو إذا تجاوزت الشكوى مدة ثلاثة أشهر ولم تصدر الهيئة قراراً بخصوصها هل يترتب البطلان على إجراءات الهيئة؟ لقد سكت المشرع عن ذلك ولم ينص على البطلان وبناء على ذلك لا يترتب أي بطلان على الإجراءات التي قامت بها الهيئة بخصوص أي شكوى مقدمة لها[١].

إن التعديلات التي طرأت على قانون الهيئة عام ٢٠١٢، بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ جاءت بمواد وفقرات جديدة ومعدلة تعزز من آلية عمل الهيئة وسوف نسلط الضوء على المواد المعدلة بهذا الخصوص على النحو التالي:

-المادة ١١ من قانون الهيئة تم إضافة الفقرة (ب). والتي تنص:

"للمجلس المساهمة في استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد سواء كانت ال أموال داخل المملكة أو خارجها وتسليمها لمستحقيها"[٢].

-المادة١٧ من قانون الهيئة تم إضافة الفقرة (ج) والتي تنص:

"للهيئة أثناء التحقيق في أي قضية فساد أن تكلف أياً من الأشخاص أو الشركات أو الجهات المتخصصة للقيام بأعمال التدقيق الفني والمالي والإداري على أي من الأشخاص أو الهيئات أو الوزارات أو المؤسسات أو النقابات أو الجمعيات أو الشركات التي تخضع لرقابتها للتحقق من صحة بياناتها المالية وقيودها وحساباتها وجميع تصرفاتها المالية"[٣].

---

(1) في عام ٢٠١٢ قامت هيئة مكافحة الفساد بإنشاء قسم شكاوى لتلقي الشكاوى من المواطنين وغيرهم. أنظر موقع الهيئة الإلكتروني info@jacc.gov.jo.
(2) تم إضافة هذه الفقرة بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢.
(3) تم إضافة هذه الفقرة بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢.

-المادة ٢٢ من قانون الهيئة تم إضافة الفقرة ب و ج والتي تنص:

(ب) "مع مراعاة الاتفاقيات الدولية النافذة في المملكة تسري أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة على الموظف العمومي الأجنبي وعلى موظفي المؤسسات الدولية العمومية مع الإلزام برد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد".

(ج) (١- كل عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً يكون قابلاً للإبطال أو الفسخ بقرار من المحكمة المختصة.

٢- للهيئة أثناء إجراء تحقيقاتها أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة المختصة وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد وذلك لحين البت في الدعوى"[١].

إن ما ورد في الفقرة ج/أ من المادة ٢٢ من قانون الهيئة المشار إليها آنفاً نصت عليه المادة ٣٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

كما طرأت تعديلات جوهرية على قانون الهيئة تعزز من فاعلية ممارسة الهيئة لعملها بكل حرية واستقلالية وذلك في مجال حماية المبلغين والشهود والخبراء حيث تم استحداث المادة ٢٣ على قانون الهيئة المعدل والتي تنص:

– المادة ٢٣/أ "تتولى للهيئة توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم من أي اعتداء أو انتقام أو ترهيب محتمل من خلال ما يلي:

١- توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم.

٢- عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم.

٣- الإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم.

---

(1) تم إضافة الفقرة ب و ج من المادة ٢٢ بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢

*- تنص الفقرة (أ) من المادة ٢٢ لقانون هيئة مكافحة الفساد (دون الإخلال بأي عقوبة اشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات وفي حال التكرار يضاف العقوبة نصفها).

٤- حمايتهم في أماكن عملهم، وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة.

٥- توفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة.

ب- يتم البت بطلبات توفير الحماية من المجلس وفقاً لما تقضه الظروف المحيطة بطالبي الحماية على أن يتم رفع الحماية عنهم حال زوال الظروف التي أدت إلى فرضها.

ج- تنظم جميع الأمور المتعلقة بتوفير الحماية المطلوبة للمبلغين والشهود المخبرين والخبراء وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.

د. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للمجلس صرف مساعدات مالية للمبلغين والشهود والمخبرين بموجب نظام يصدر لهذه الغاية[١]

يستدل من نص المادة ٢٣ من قانون الهيئة، إن هذه المادة تكفل حماية المبلغين عن جرائم الفساد ومن يدلون بشهادتهم فيها، أو يقدمون الخبرة فيها من أي اعتداء أو انتقام، أو ترهيب، وبموجب هذه المادة سوف تمارس الهيئة عملها بخصوص المعلومات الواردة إليها بكل حرية ودون تأثير من أي جهة كانت لوجود نص قانوني يكفل حماية المبلغين والشهود والخبراء الذين يقدمون معلومات حول جرائم الفساد.

كما تم إضافة مادة جديدة على قانون الهيئة بموجب التعديل الذي تم على قانون الهيئة وهي المادة ٢٤ حيث رتبت عقوبة على كل من يفشي معلومات متعلقة بهوية أو أماكن وجود المبلغين أو الشهود او المخبرين أو الخبراء، حيث نصت المدة ٢٤ "يعاقب كل من أفشى معلومات متعلقة بهوية أو بأماكن وجود المبلغين أو الشهود أو المخبرين أو الخبراء بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن سنة وبغرامة لا تتجاوز عشرة آلاف دينار"[٢].

كما تم إضافة المادة ٢٥ من القانون المعدل لقانون الهيئة والمتعلق في مجال حماية المبلغين والشهود والخبراء والتي تنص:

"دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر، يعاقب كل من اعتدى على أحد المبلغين أو الشهود أو المخبرين أو الخبراء، بسبب ما قاموا به للكشف عن الفساد أو إساءة معاملتهم أو ميز في التعامل بينهم أو منعهم من الإدلاء بشهادتهم أو من الإبلاغ عن الفساد

---

(1) تم إضافة هذه المادة بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥١٥١).
(2) تم إضافة هذه المادة بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ .

بالحبس مدة لا تقبل عن سنة، وفي حال استخدام القوة أو التهديد بإشهار السلاح أو أي وسيلة إكراه مادية أخرى فتكون العقوبة الحبس لمدة لا تقل عن سنتين وبغرامة لا تزيد على عشرة آلاف دينار"[١].

لقد تم إضافة المادة ٢٦ من القانون المعدل لقانون الهيئة، لتنص على الحالات التي تسقط فيها الحماية الممنوحة للمبلغين والشهود والخبراء والتي نصت:

"تسقط الحماية الممنوحة بقرار من المجلس في حال مخالفة شروط منحها أو في حال ارتكاب الشخص الممنوحة له الحماية لأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف"[٢].

يستدل من نص المادة ٢٦ أعلاه، أنها جاءت بمثابة صمام أمان للحماية الممنوحة للمبلغين والشهود والخبراء حيث يكونوا هؤلاء الأشخاص محل ثقة واحترام وحسني السيرة والسلوك.

وأخيراً نلاحظ أن التعديلات التي تمت على قانون الهيئة في المواد سالفة الذكر، من شأنها أن تسهل وتيسر من آلية عمل الهيئة، سيما وأن المواد التي تكلفت بحماية المبلغين والشهود والخبراء ضمن الضوابط المحددة في القانون، هي خطوة رائدة في تعزيز عمل الهيئة وهذا ينسجم مع ما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي صادق عليها الأردن، والتي تضمنت نصوصاً باتخاذ تدابير وفقاً لنظامها القانوني لتوفير الحماية للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال الفساد وغيرهم عن الإبلاغ عن قضايا الفساد.

ويرى الباحث أنه من الضروري ليس بوجود نصوص قانونية لحماية المبلغين والشهود والخبراء، وإنما أيضاً وجود دليل وبرنامج عمل يرسم الإجراءات التي من شأنها أن توفر الحماية للشهود والمبلغين والخبراء وفقاً للمعايير الدولية في مكافحة الفساد والوقاية منه.

لقد خلا قانون الهيئة من أي مواد تجيز للهيئة التحقيق مع وزراء متهمون بقضايا فساد، فهذا يعتبر من وجهة نظري قيد على عمل الهيئة فكم من قضايا فساد كبرى ترتكب من وزراء ورؤساء وزراء ويفلتوا من مظلة التجريم والحساب لما اقترفوه من جرائم بحق المجتمع والمال العام والدولة ككل الأصل أنه لا حصانة لفاسد سواء كان وزيراً أو غيره، الأردنيين سواء أمام القانون تجسيداً لما نص عليه الدستور الأردني.

---

(1) تم إضافة هذه المادة بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢.
(2) تم إضافة هذه المادة بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢.

الفرع الثالث: آلية عمل الهيئة في مجال جمع المعلومات والتحري والتحقيق والمتابعة

تمارس الهيئة عملها في مجال جمع المعلومات والتحري وجمع الأدلة والتحقيق، من خلال وجود دائرة المعلومات والتحقيق، ومن مهام هذه الدائرة التحقيق في القضايا التي تحال إليها من خلال محققيها، وتتكون دائرة المعلومات والتحقيق من الأقسام التالية[١]:

١- وحدة الشكاوى

٢- قسم المعلومات

٣- قسم التحقيق.

٤- قسم المتابعة.

٥- مختبر الأدلة الجرمية .

وتستند هذه الأقسام في مجال عملها على الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته، والتي تمنح محققي وموظفي دائرة المعلومات والتحقيق صفة الضابطة العدلية سنداً لأحكام نص المادة ١٦ من القانون، من أجل أداء المهام الرئيسة الموكلة إليهم في مجال جمع المعلومات والتحري والاستقصاء والتحقيق، والكشف عن أي تجاوزات أو مخالفات مالية أو إدارية تمارس في القطاعين العام أو الخاص، حسب الاختصاصات المنوطة بالهيئة وفق القانون، بالإضافة إلى تلقي الاخبارات والشكاوى المحالة إليها، وحديثاً في أواخر عام ٢٠١٢ تم إنشاء وحدة لاستقبال الشكاوى في الهيئة تابعة إلى دائرة المعلومات والتحقيق مهمتها استقبال الشكاوى وإحالتها إلى دائرة المعلومات والتحقيق إذا كانت تتضمن مخالفات أو تجاوزات تدخل ضمن اختصاص عمل الهيئة[٢].

---

(1) قسم المعلومات في الهيئة: يقوم بجمع المعلومات الواردة حول وجود أفعال فساد ويتم التحري عنها وأستقصائها للتثبيت من صحة المعلومات.

- قسم التحقيق: يقوم بالتحقيق بالمعلومات بعد قيام قسم المعلومات بالتحري عنها وتشمل أعمال التحقيق سماع أقوال المشتكى عليهم والشهود وكافة الأطراف ذات العلاقة.
- قسم المتابعة: مهمته متابعة القضايا المحالة من الهيئة وإلى الهيئة، أنظر موقع الهيئة الإلكتروني www.jacc.gov.jo

(2) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١ ص ٢٧ وما بعدها.

أولاً: مرحلة جمع المعلومات والتحقيق الداخلي:

تعتمد الهيئة في مجال جمع المعلومات على الإخبارات والشكاوى التي ترد إليها من وسائل مختلفة، فيتم استقبال هذه الإخبارات والشكاوى إما عن طريق الحضور الشخصي لمقر الهيئة من قبل المشتكي أو عن طريق مخبر، أو عن طريق الهاتف إذا تعلق الأمر بإخبار ولا يرغب بالإفصاح عن اسمه وإنما بتزويد الهيئة بمعلومة فقط، كذلك إرسال الشكاوى أو الإخبارات عبر الفاكس أو البريد الإلكتروني على الموقع الرسمي للهيئة، حيث يوجد قسم متخصص بالرصد الإلكتروني للإخبار والمعلومات.

بعد ذلك يتم عرض كافة الشكاوى والإخبارات على رئيس الهيئة الذي بدوره يقرر إحالتها إلى الدوائر والجهات المعنية في الهيئة أما إحالتها إلى دائرة المعلومات والتحقيق أو الدائرة القانونية، أو ضباط الأمن العام المنتدبين في الهيئة.

في حال وجود شكوى أو إخبار لا يدخل ضمن اختصاص عمل الهيئة يقوم رئيس الهيئة بإحالة الشكوى أو الإخبار إلى الجهة صاحبة العلاقة في حال وجود مخالفة أو جرم[١].

وبعد الانتهاء من مرحلة تلقي الإخبارات والشكاوى، يتم الانتقال إلى مرحلة جمع المعلومات (التحري والاستدلال) [٢]، والتحقيق، وتتبع دائرة المعلومات والتحقيق في الهيئة باعتبارها الدائرة المعنية في مجال جمع المعلومات والتحري والتحقيق بجرم الفساد مجموعة من الإجراءات في سبيل القيام بمهامها وتتمثل بما يلي:

١- دراسة الشكوى أو الإخبار أو المعلومة من قبل المحقق المعني، كما أنه في كثير من الحالات يتم تشكيل لجان تحقيق للعمل في بعض أنواع القضايا ذات الطابع السري والعاجل فيتم منحها أولوية النظر والسير في إجراءات التحقيق.

٢- يتم استخراج النصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع الشكوى أو الإخبار، والأنظمة والتعليمات.

٣- دعوة مقدم الشكوى لأخذ أقواله أو الاستيضاح منه حول أي بند في الشكوى أو الإخبار، في حال وجود مقدم أخبار.

---

(1) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١ ، ص ٢٨.

*. تعريف الاستدلال: جمع المعلومات والبينات الخاصة بالجريمة عن طريق التحري عنها والبحث عن فاعليها بشتى الطرق والوسائل المشروعة، أنظر كامل السعيد، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ٣٤٢.

٤- الحصول على الوثائق ذات الصلة بموضوع الشكوى أو الإخبار بكافة الطرق المتاحة مثل (مخاطبات رسمية للحصول على الوثائق والمعززات المطلوبة، ضبط ميداني في بعض الحالات، تشكيل لجان تدقيق في القضايا وغيرها).

٥- دعوة الأشخاص المعنيين لسماع أقوالهم.

٦- دعوة الشخص أو الأشخاص الذين تدور حولهم شبهة فساد لسماع أقوالهم حول البنود المنسوبة إليهم.

٧- إعداد التوصية النهائية من قبل المحقق ناظر الموضوع

بعد الانتهاء من مرحلة التحري والتحقيق وعرضها بعد ذلك على رئيس القسم المعني ومدير دائرة المعلومات والتحقيق لإبداء الرأي القانوني حول توصية المحقق، وبعدها يقوم رئيس الهيئة بعرض الموضوع على مجلس الهيئة لاتخاذ القرار اللازم، إما بتحويلها إلى المدعي العام المنتدب لدى الهيئة، أو حفظ الموضوع إما لعدم وجود شبهة فساد ،او لتصويب الوضع[١].

ويرى الباحث ضرورة وجود تشريع ينظم إجراءات التعامل مع الإخبارات والمعلومات الواردة للهيئة، وذلك عن طريق إصدار تعليمات نظر الشكاوى، وهذا يكفل فاعلية ونجاح عمل الهيئة، ويحد من جريمة اغتيال الشخصية.

ثانياً: مرحلة التحقيق لدى الادعاء العام في الهيئة:

تضمنت المادة ١٤ من قانون الهيئة "يتم انتداب أربعة مدعين عامين من قبل المجلس القضائي، للعمل لدى الهيئة، حيث يمارس هؤلاء المدعون العامون صلاحياتهم القانونية، باستقلال تام عن الهيئة باعتبارهم جزءاً من السلطة القضائية".

وتقوم الهيئة بتحويل عدد من القضايا عند اكتمال التحقيق فيها إلى هؤلاء المدعين العامين المنتدبين لدى الهيئة لإجراء المقتضى القانوني وتملك الهيئة الصلاحية أيضا، بتحويل بعض القضايا التي تقع ضمن اختصاص محكمة أمن الدولة[٢]، وهي تلك القضايا المتعلقة بالجرائم الاقتصادية، إلى مدعي عام محكمة أمن الدولة بعد التنسيب بذلك من رئيس الوزراء، لاستخدام

(1) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١ ص ٣٧.
(2) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١/ ص ٢٨.
(التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد): هو أحد مخرجات عمل الهيئة ويتم إعداده سنوياً من قبل الدوائر المختصة بالهيئة، حيث يبين مخرجات دوائر الهيئة وفقاً للوصف الوظيفي ويتم تقديمه لمجلس الهيئة. أنظر المادة ١٣/أ من قانون الهيئة.

صلاحياته القانونية المنصوص عليها في المادة ١١/١/٣) من قانون محكمة أمن الدولة[١] رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ وتعديلاته والمادة ٦/ب من قانون الجرائم الاقتصادية[٢].

ثالثاً: مرحلة المتابعة لدى المحاكم

بعد تحويل ملف القضية إلى المحاكم، فإن الهيئة تقوم من خلال قسم متابعة القضايا التابع إلى دائرة المعلومات والتحقيق بمتابعة سير القضية، في القضاء لمعرفة المراحل التي وصلت إليها والنتيجة التي آلت إليها سواء بالحكم بعدم المسؤولية أو بالبراءة أو بالإدانة، وتتم المتابعة من خلال مراسلات ومخاطبات رسمية مع هذه المحاكم والجهات القضائية للإطلاع على ما تم من إجراءات في هذه القضايا أولاً بأول، وكذلك لتزويد الهيئة بالقرارات والأحكام التي تصدرها المحاكم بهذه القضايا وحفظ الأحكام في سجل خاص لغايات الاستفادة منها في القضايا اللاحقة[٣].

وفي مطلع عام ٢٠١٢ قامت الهيئة باستحداث مختبر الأدلة الجرمية، لغايات تسهل عمل الهيئة في بعض القضايا التي تحتاج إلى اكتشاف ضمن معايير وأدلة جرمية معينة، مثل الجرائم الإلكترونية المستخدمة في جرائم التزوير وغيرها، ويتبع هذا المختبر إلى دائرة المعلومات والتحقيق في الهيئة.

كما تقوم الهيئة بإعداد تقارير شهرية دورية لبيان كل ما يتعلق بعمل الهيئة ونشاطاتها.

وأخيراً نلاحظ أن آلية عمل الهيئة في تطور مستمر للنهوض بعملها بأعلى مستويات الكفاءة والمهنية والقانونية للحد من انتشار آفة الفساد.

الفرع الرابع: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد

سبقت الإشارة أن يتولى إدارة هيئة مكافحة الفساد مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء يحملون صفة الضابطة العدلية، وذلك بحسب منطوق نص المادة ١١ من قانون الهيئة، بالإضافة إلى أنهم يمارسون مجموعة من المهام والصلاحيات التي حددها لهم القانون، كما يتولى رئيس الهيئة مهام وصلاحيات أخرى حددتها المادة ١٣ من قانون الهيئة ومن ضمنها الإشراف الإداري والمالي على الهيئة والعاملين لديها، كذلك من مهام رئيس الهيئة التي أنيط بها بموجب المادة أعلاه

(1) (أي جريمة أخرى ذات علاقة بالأمن الاقتصادي يقرر رئيس الوزراء إحالتها إليها).
(2) لرئيس الوزراء إحالة أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون إلى محكمة أمن الدولة بمقتضى الصلاحيات المقررة له بموجب أحكام قانون محكمة أمن الدولة.
(3) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١ ص ٣٩ "
"رؤية هيئة مكافحة الفساد": هيئة كفوءة فعالة في مجال مكافحة الفساد وتجفيف منابعه والوقاية منه، تعزز مبادئ النزاهة بالمجتمع وترسخ ثقة المواطنين بالمؤسسات الوطنية) .انظر موقع الهيئة www.jacc.gov.jo

من ذات القانون، تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الهيئة بحسب الاختصاصات الممنوحة للهيئة بموجب القانون، وعند قيام مجلس الهيئة بممارسة المهام والصلاحيات الموكولة له، فإنه سيتم اتخاذ قرارات من المجلس أو من رئيس مجلس هيئة مكافحة الفساد، إما بصفتهم سلطة إدارية وذلك فيما يتعلق بإدارة الهيئة وكوادرها الوظيفية، أو بصفتهم سلطة تحري وجمع معلومات واستدلال كضابطة عدلية، لغايات السير بالقضايا التي تقع ضمن اختصاص عمل الهيئة وقانونها ، وفي هذا السياق لا بد لنا من معرفة الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن الهيئة، من حيث إمكانية اعتبارها قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري أم أنها أعمالاً قضائية تخضع للنظام القانوني المتعلق بالأحكام القضائية وللوقوف على ذلك لا بد لنا ابتداء من معرفة ماهية القرار الإداري، وما يميزه عن العمل القضائي، وبالتالي التوصل إلى نتيجة يمكن من خلالها معرفة التكييف الواقع على طبيعة القرارات الصادرة عن مجلس هيئة مكافحة الفساد.

أولاً: ماهية القرار الإداري وتمييزه عن العمل القضائي:

أ-مفهوم القرار الإداري:

تتمتع الإدارة العامة من خلال السلطة الممنوحة لها من القانون العام، وبموجب هذه السلطة تمارس الإدارة نشاطها وامتيازاتها، ويعتبر القرار الإداري هو من أهم وأبرز الوسائل والأدوات التي تستطيع الإدارة من خلالها ممارسة سلطتها[١].

إن المشرع الإداري لم يأت بتعريف محدد للقرار الإداري، وإنما جعل المجال مفتوحاً للاجتهادات الفقهية والقضاء الإداريين لتعريف القرار الإداري[٢].

ويمكن تعريف القرار الإداري "بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائز وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[٣].

وهنالك عدة تعاريف للقرار الإداري، إلا أن الفقه الأردني اكتفى بذكر بعض تعريفات القرار الإداري التي قال بها الفقه المقارن أو ما ورد في أحكام القضاء الإداري[٤].

(1) خالد سماره الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٣٠.
(2) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٦٠٥.
(3) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٤، ص ١٧٠.
(4) حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١١.

فقد عرفت محكمة العدل العليا الأردنية القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً"[١].

يتضح لنا من خلال التعاريف الواردة على القرار الإداري أنه يتكون من عدة عناصر أو خصائص أساسية مترابطة ومتلازمة، بحيث يؤدي عدم وجود أي منها إلى انتفاء وانهدام صفة القرار الإداري، وتتمثل هذه العناصر بما يلي:

١- صدور القرار الإداري من جهة إدارية.

٢- القرار الإداري عمل قانوني يصدر من جانب واحد.

٣- القرار الإداري يتم بإرادة الإدارة المنفردة وملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة.

٤- القرار الإداري نهائياً ومحدثاً للآثار القانونية.

وبالتالي فإن القرار لكي يعتبر إدارياً لا بد ن توافر الخصائص المشار إليها آنفاً، والقرار الإداري بخصائصه وعناصره يشكل سلسلة مترابطة مع بعضها البعض، فإن تخلف أي عنصر من عناصر القرار الإداري يكون محل للطعن بدعوى الإلغاء في القضاء الإداري[٢].

ب- العمل القضائي:

إن أهمية التفرقة بين الأعمال القضائية القرارات الإدارية، يتمثل في تحديد النظام القانوني الذي ينطبق في كل منها، ولقد ثار خلاف في الفقه الإداري، كما تردد القضاء الإداري في وضع معيار للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي حيث ظهر ثلاثة معايير للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي وهذه المعايير هي[٣]:

١-المعيار الشكلي:

يقوم هذا المعيار على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يرسمها الدستور ويتميز هذا المعيار بالوضوح والمرونة في تحديد تبعية مصدر العمل القانوني، لأي من السلطتين القضائية أو

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٢٠٠٥/٢٧١ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٢٦.
(2) خالد الزعبي، بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣١.
(3) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٦١٨.

التنفيذية من أجل تكييف هذا العمل، فإن العمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدر عن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل أو القرار ذاته، بينما يكون العمل قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء، وفقاً لإجراءات معينة، بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل، وبالتالي فإن المعيار الشكلي لا يكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن الأعمال القضائية[1].

٢- المعيار الموضوعي:

يقوم هذا المعيار على أساس النظر في موضوع وطبيعة العمل ذاته، دون أخذ اعتبار للسلطة مصدرة هذا العمل، واعتمد هذا المعيار عناصر عديدة يمكن من خلالها معرفة طبيعة العمل، فيكون العمل قضائياً "إذا تضمن ادعاء بمخالفة القانون" بينما يكون العمل إدارياً "إذا صدر العمل من سلطة تتمتع باختصاص تقديري وليس من سلطة صاحبة اختصاص قصير كما هو في الأحكام القضائية[2].

ج-المعيار القانوني:

أساس هذا المعيار يقوم في خضوع العمل لأي من النظامين القانونيين، فإذا خضع النظام القانوني للأحكام القضائية كان عملاً قضائياً، وإذا خضع النظام القانوني للقرارات الإدارية كان قراراً إدارياً[3].

وفيما يتعلق بموقف محكمة العدل العليا فإنها تأثرت بالمعايير الثلاثة السالفة الذكر.

ثانياً: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من مجلس الهيئة :

سنتعرف في هذا السياق، على الطبيعة القانونية للقرارات التي تصدر عن مجلس الهيئة، سواء كانت صادرة عن المجلس وفقاً لاختصاصاته الواردة بالمادة ١١ من قانون الهيئة، أو عن رئيس الهيئة وكذلك بحسب الاختصاصات الواردة في منطوق المادة ١٣ من ذات القانون، والمشار إليهما فيما سبق، أيضا القرارات الصادرة عن مجلس الهيئة بصفته سلطة رئاسية قيادية، أو بصفته سلطة تحري وجمع معلومات واستدلال.

---

(1) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦١٩.
(2) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ١٨٠ وما بعدها.
(3) خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٢.

أ-القرارات الصادرة عن الهيئة باعتبارها سلطة رئاسية أو رقابية:

إن الإدارة العامة في سبيل القيام بمهامها تكون على شكل سلسلة مختلفة الحلقات، تبدأ بالحلقة الأكبر والأوسع وهي الرئيس لتبدأ بالانغلاق تدريجياً لأصغر مرؤوس في الإدارة العامة وهي بذلك تشبه الهرم(١)، وتطبيقاً لذلك يتمتع الرئيس الإداري بما يمتلك من سلطة باختصاصات وصلاحيات محددة بموجب القانون، وكذلك يكون للرئيس سلطة رقابية إلى جانب السلطة الرئاسية الممنوحة له(٢).

وبما أن رئيس الهيئة يتولى الإشراف الإداري والمالي على الهيئة والعاملين فيها، فإنه بذلك يمارس السلطة الرئاسية على العاملين في الهيئة وتمثيلها، إن القرارات التي يتخذها رئيس الهيئة بموجب الصلاحيات المخولة له، بمنطوق نص المادة (١٣/أ وب) من قانون الهيئة والمتمثلة بما يلي:

(أ-١-الإشراف الإداري والمالي على الهيئة والموظفين. ٢- تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس. ٣-تمثيل الهيئة لدى الغير. ٤-إعداد مشروع الموازنة السنوية للهيئة وتقديمه للمجلس لإقراره . ٥-إعداد التقرير السنوي عن أعمال الهيئة وتقديمه إلى المجلس لإقراره. ب-للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس على أن يكون التفويض خطياً ومحدداً"(٣).

تأسيساً على ما تقدم، فإن القرارات الصادرة من رئيس الهيئة بحسب ما جاء بنص المادة (١٣/أ و ب) من قانون الهيئة فهي تشكل قرارات إدارية كونها تمتلك كافة عناصر القرار الإداري التي سبق الإشارة إليها وقابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا، فمثلاً قرار رئيس الهيئة بانتداب أو إعارة أي من موظفي الهيئة، فهذا القرار يعتبر قراراً إدارياً مستوفي كافة عناصره، كذلك القرارات التي يتخذها رئيس الهيئة فيما يتعلق بالتقرير السنوي ومشروع الموازنة وكذلك تنفيذ القرارات الصادرة من مجلس الهيئة جميعها هي قرارات إدارية.

(1) نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠ وما بعدها.
(2) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ١٠٤.
(3) أنظر المادة ١٣ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

ب-القرارات الصادرة عن الهيئة باعتبارها سلطة تحري وجمع معلومات واستدلال[١]:

يتمتع رئيس وأعضاء مجلس الهيئة بصفة الضابطة العدلية لممارسة أعمالهم في مجال التحري والاستدلال عن جرائم الفساد وهم بذلك أصحاب اختصاص خاص وليس عام، بحسب ما نصت عليه المادة ١٦ من قانون الهيئة، كما نصت ذات المادة أعلاه أن يحدد المجلس الموظف في الهيئة الذي يتمتع بهذه الصفة.

وفيما يتعلق بأعمال الضابطة العدلية في مرحلة التحقيق الأولي، فإنه وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته، نجد أن المادة ٨ منه قد بينت أن رجال الضابطة العدلية هم أشخاص خولهم القانون هذه الصفة وأعطاهم سلطات محددة، بهدف الكشف عن الجريمة والقبض على مرتكبها، ويبدأ عمل الضابطة العدلية منذ وقوع الجريمة حتى الكشف عن ملابساتها، وبناء على ذلك فإن رجال الضابطة العدلية يخضعون من حيث صحة الإجراءات التي يقومون بها أو بطلانها للقضاء العادي، وعملاً بأحكام المادة ٤٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به[٢]، فإن الأعمال التي يقوم بها رجال الضابطة العدلية بما فيها قرارات الإحالة للمدعي العام أو لمحاكم الصلح، وفقاً لنص المادة ٦٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، تعتبر أعمالاً قانونية تخضع للنظام القانوني للأعمال القضائية ، ولا يمكن اعتبارها قرارات إدارية لعدم توافر عناصر وخصائص القرار الإداري السالفة الذكر[٣].

لكن الذي يثير التساؤل هنا، أن قانون الهيئة نص في المادة ٧/ب للهيئة (ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون، وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر، وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنوية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها، وفق التشريعات السارية المفعول".

بالتدقيق بمنطوق نص المادة ٧/ب من قانون الهيئة نجد أن الهيئة تملك وضع الحجز ومنع السفر وكف اليد ووقف الراتب والعلاوات وسائر فهذه الإجراءات التي نصت عليها المادة ٧/ب من قانون الهيئة، تصدر بموجب قرارات من مجلس الهيئة، السؤال هنا هل تعتبر هذه القرارات إدارية خاضعة لرقابة محكمة العدل العليا والقضاء الإداري؟ أم لا؟

(1) محمد بن طريف، مرجع سابق، ص ٩٢ وما بعدها.
(2) محمد بن طريف، مرجع سابق، ص ٩٥.
(3) كامل السعيد، شرح أصول المحاكمات الجزائية الأردني ، مرجع سابق، ص٣٥٠ وما بعدها.

للإجابة على هذا السؤال يرى الباحث أن المشرع جاء في ذيل المادة ٧/ب يقول وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول هذه الفقرة شابها شيء من الغموض هل قصد المشرع منها أن تلك القرارات المتخذة بخصوص أي إجراء من الإجراءات الواردة في متن المادة ٧/ب أن يتم تعديل أي من تلك القرارات في حال تعديل قانون العقوبات مثلاً أو قانون أصول المحاكمات الجزائية أو القانون الإداري أو أي تشريع له علاقة بهذه القرارات؟ وأيضا هل يستطيع من وقع عليه الحجز أو منع السفر أن يطعن بهذا القرار؟ ومن هي الجهة التي يطعن أمامها؟

إن هيئة مكافحة الفساد هي التي تملك إصدار مثل هذه القرارات ولم ينص المشرع على الجهة التي من الممكن الطعن لديها، ويرى الباحث أنه من الممكن للشخص الذي وقع عليه أي من الإجراءات الواردة في المادة ٧/ب من قانون الهيئة أن يطعن لدى محكمة العدل العليا، لأن القرارات الصادرة من مجلس الهيئة فيما يتعلق بالحجز ومنع السفر وكف اليد ووقف الراتب وغيرها يتوافر فيها عناصر القرار الإداري السالفة الذكر، أما بخصوص القرارات الصادرة من مجلس الهيئة فيما يتعلق بالضبط والاستدلال والقبض والتفتيش فهذه قرارات ذات طبيعة قضائية وليس قرارات إدارية مرجعها المدعي العام وتقع تحت طائلة البطلان حسب قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١.

المطلب الرابع

إنجازات هيئة مكافحة الفساد خلال العامين ٢٠١٠ و ٢٠١١

انطلاقاً من الرؤية الملكية السامية، بإنشاء هيئة مكافحة الفساد وفق منظومة تشريعية، تكفل مكافحة الفساد في الأردن فإن الهيئة تسعى ومنذ تأسيسها للعمل على الحد من وقوع جريمة الفساد، وعلى الرغم من أن هيئة مكافحة الفساد حديثة النشأة، وبمهام كبيرة إلا أنها استطاعت وعلى الرغم من محدودية إمكانياتها أن تحقق إنجازات على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، بمستوى جيد، وتالياً سنتعرف على أبرز إنجازات الهيئة حيث قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع الفرع الأول سنتعرف على إنجازات الهيئة في مجال الوقاية عن الفساد وفي الفرع الثاني إنجازات الهيئة في مجال التجريم، وإنفاذ القانون وأما الفرع الثالث سنتناول إنجازات الهيئة على الصعيد الدولي وذلك خلال العامين ٢٠١٠ و ٢٠١١ على النحو التالي:

الفرع الأول: إنجازات الهيئة في الوقاية من الفساد للأعوام ٢٠١٠ / ٢٠١١:

قامت الهيئة خلال العامين ٢٠١٠/ ٢٠١١ ومن خلال التعاون مع المؤسسات الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني على إيجاد بيئة مجتمعية تنبذ الفساد والمفسدين من الأثر السلبي للفساد على جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتوعية المواطنين بضرورة العمل على اجتثاث الفساد وتوجد دائرة في هيئة مكافحة الفساد تعنى بالوقاية تسمى دائرة الوقاية من مهامها التوعية والتثقيف من آفة الفساد، وفي سبيل ذلك قامت الهيئة خلال عام ٢٠١٠ بالعديد من الأنشطة وورش العمل والمحاضرات التوعوية بهدف توعية المواطنين بضرورة العمل على مكافحة الفساد، وقد عملت الهيئة في هذا المجال على ما يلي:

١- تعزيز مشاركة المؤسسات الوطنية ومؤسسات المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد والوقاية منه، وذلك من توقيع عدد من مذكرات التفاهم مع مجموعة من الجهات شملت (وزارة التربية والتعليم، والجامعة الأردنية واللجنة الوطنية الأردنية العليا لشؤون المرأة وديوان المحاسبة، وديوان المظالم، ومؤسسة المواصفات والمقاييس ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات).

٢- عقد مجموعة من المحاضرات التوعوية وورش العمل في وزارة الأوقاف استهدفت خطباء المساجد والوعاظ ووزارة التربية والتعليم، بهدف توعية طلبة المدارس بمخاطر الفساد، حيث تم منهاج الصف العاشر وإدراج مادة تتعلق بهيئة مكافحة الفساد[١].

وفي عام ٢٠١١، قامت الهيئة بإعداد أوراق عمل وتنفيذ عدد من ورش العمل ومحالات للتوعية والتثقيف تهدف إلى ترسيخ ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد من خلال مفاهيم النزاهة والقيم الحميدة وآثار الفساد، كذلك توعية وتثقيف كبار الموظفين في الوزارات والمؤسسات العامة، إيصال رسالة الهيئة التوعوية لجميع شرائح المجتمع من خلال الخطب والدروس سواء في المساجد أو المراكز الثقافية الإسلامية، كذلك القيم الدينية والأخلاقية اتي تنبذ آفة الفساد، ومن النشاطات التي قامت في هذا المجال ما يلي:

---

(1) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٠، ص ٢٢.

١- تقديم ٤ أوراق عمل، وحدثت عن الحاكمية الرشيدة، ودور الهيئة في الحكومات الشفافية، أهمية الحوكمة في تحسين الأداء وإصلاح المؤسسات، جهود الهيئة في الوقاية من الفساد.

٢- عقد العديد من المحاضرات والنشاطات التوعوية، في وزارة التربية والتعليم والجامعات ووزارة الأوقاف، وموظفو القطاع العام، حيث بلغ عدد هذه المحاضرات وورش العمل ٢٩ محاضرة وورشة عمل خلال عام ٢٠١١.

٣- القيام بالعديد من الأبحاث والدراسات لتعزيز مبادئ النزاهة في القطاعات الحكومية ذات العلاقة بهذه الدراسات والأبحاث(١).

الفرع الثاني: إنجازات الهيئة في التجريم وإنفاذ القانون للأعوام ٢٠١٠/ ٢٠١١:

لقد حدد قانون الهيئة الاختصاصات بالمنوطة بعمل الهيئة ومن هنا، قامت الهيئة ومنذ مباشرة عملها في مطلع عام ٢٠٠٨، بتحقيق الكثير من الإنجازات في مجال التجريم وإنفاذ القانون، وفي هذا الفرع سوف نتعرف على أهم الإنجازات التي حققتها الهيئة خلال الأعوام ٢٠١٠/ ٢٠١١، وإن سبب اختيار هذين العامين هو مرور عامين على مباشرة الهيئة لأعمالها، وبالتالي الإنجازات التي حققتها الهيئة في السنوات الأولى من مباشرة عملها لم تكن بالمستوى المطلوب، لذا تم اختيار عام ٢٠١٠ و ٢٠١١ خصوصاً أن الهيئة مباشرة عملها في ضوء إمكانيات محدودة من الناحية المادية والكوادر البشرية المؤهلة، إضافة لعدم معرفة دور الهيئة من جميع شرائح المجتمع.

فقد تعاملت الهيئة في عام ٢٠١٠ مع ١٠٢٦ شكوى بالإضافة إلى ٦٢٥ شكوى مدورة من عام ٢٠٠٩.

وبعد الانتهاء من التحقيق وجمع المعلومات بهذه الشكاوى تم اتخاذ الإجراءات التالية:

١- إحالة (٨٧) قضية إلى مدعي عام هيئة مكافحة الفساد المنتدب.

٢- حفظ (٧١٣) شكوى لعدم ثبوت وجود شبهة فساد.

٣- تحويل (١٩) شكوى إلى الجهات المختصة ذات العلاقة لتصويب الأوضاع.

---

(1) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١/ ص ١٧، ١٨.

٤- (٢٠٧) شكوى لا زالت قيد التحقيق[١].

الجدول التالي يبين النسب المئوية لأبرز أربعة أنواع من الشكاوى التي تعامل معها الهيئة خلال عام ٢٠١٠[٢]:

الرقم	التهمة	النسبة المئوية
١-	إساءة استعمال السلطة	٤٣%
٢-	هدر مال عام	١٢%
٣-	إخلال بواجبات الوظيفة	١١%
٤-	واسطة ومحسوبية	١٠%

كما بلغ إجمالي عدد الشكاوى التي تم التعامل معها في عام ٢٠١٠ من قبل ضباط الأمن العام المنتدبين لدى الهيئة ١٧٢ شكوى، تم تحويل ٢٥ شكوى إلى المدعي العام المنتدب لدى الهيئة، حيث شملت هذه الشكاوى ما مجموعه ٤٢ تهمة، أما الشكاوى التي لا زالت قيد التحقيق فقد بلغت ١٣ شكوى، وبلغ عدد الشكاوى المصوبة ٤٧ شكوى، وأما الشكاوى المحفوظة لعدم وجود شبهة فساد فيها بلغت ٨٧ شكوى[٣].

أما في عام ٢٠١١، فقد تعاملت الهيئة مع ٧١٤ شكوى تم بمقتضاها اتخاذ الإجراءات القانونية التالية:

١- تم تحويل (٣٦) شكوى منها إلى المدعي العام المنتدب لدى الهيئة.

٢- (٤٣) شكوى مدورة من أعوام سابقة تم الفصل فيها في عام ٢٠١١، وإحالتها إلى المدعي العام المنتدب لدى الهيئة.

٣- (٣) قضايا تمت إحالتها إلى مجلس النواب باعتبارها قضايا تتعلق بوزراء.

٤- (٧) قضايا تمت إحالتها إلى مدعي عام أمن الدولة باعتبارها تتعلق بجرائم اقتصادية تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة.

٥- (٣٨٤) قضية لا تزال قيد التحقيق.

(1) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٠، ص ٢٧ و ٢٨.
(2) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٠ ص ٢٨.
(3) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٠، ص ٢٨.

٦- (٢٦٧) قضية لعدم وجود شبهة فساد أو لشمولها بقانون العفو العام.

٧- (١٧) قضية تمت مخاطبة الجهات صاحبة العلاقة لتصويب التجاوزات وتم تصويبها بناء على طلب الهيئة[١].

الجدول التالي يبين النسب المئوية لأبرز الشكاوى التي تعاملت معها الهيئة لعام ٢٠١١[٢]:

الرقم	التهمة	النسبة المئوية
١-	إساءة استعمال السلطة	%٣١
٢-	هدر المال العام	%٢٧
٣-	استثمار الوظيفة	%-١
٤-	الواسطة والمحسوبية	%٩
٥-	الإخلال بواجبات الوظيفة	%٧
٦-	الاحتيال	%٤
٧-	تزوير	%٧
٨-	أخرى	%٥

وبلغ عدد الشكاوى التي تم التعامل معها في عام ٢٠١١ من قبل ضباط الأمن العام المنتدبين في الهيئة ١٨٧ شكوى، تم تحويل (٢٨) شكوى إلى مدعي ام هيئة مكافحة الفساد المنتدب لدى الهيئة، و(٢٣) شكوى لا تزال قيد التحقيق، وتم حفظ (٤٩) شكوى، وهنالك (٨٧) شكوى تمت مخاطبة الجهات صاحبة العلاقة لتصويب التجاوزات والمخالفات وتم تصويبها بناء على طلب الهيئة[٣].

أما في مجال استرداد للأموال المتحصلة عن جرائم الفساد فقد حققت هيئة مكافحة الفساد إنجازات جيدة، في استرداد الأموال، خلال العامين ٢٠١٠ و ٢٠١١.

(1) التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١، ص ٣٠.
(2) التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١ ، ص ٣١.
(3) التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١، ص ٣٦.
(أبرز قضايا ضباط الأمن العام المنتدبين لدى الهيئة لعام ٢٠١١ هي الرشوة) – التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١.

حيث استطاعت الهيئة أثناء عمليات التحقيق أن تسترد مجموعة من قطع الأراضي من أشخاص وشركات حصلوا عليها بطريقة غير مشروعة.

كما قامت الهيئة بالتنسيق مع بعض الجهات الحكومية بفسخ بعض عقود قطع الأراضي، واستردت الهيئة مبالغ نقدية لصالح جهات حكومية أخرى، سواء مباشرة أو من خلال إحكام قانون الجرائم الاقتصادية المعمول به.

كما قامت الهيئة بتحقيق وفر مالي في العديد من القضايا الجمركية والضريبية بالتعاون مع كل من دارة الجمارك الأردنية ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات بملايين الدنانير[1].

لقد تم إضافة المادة ٢٧ من قانون الهيئة على ضوء التعديلات التي تمت بموجب القانون المعدل لقانون الهيئة رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ والتي تنص (أ- يعفى من ثلثي العقوبة كل من كان فاعلاً أو شريكاً أو متدخلاً أو محرضاً في جريمة فساد قدم للهيئة أو للسلطات المختصة معلومات أو أدلة أو بينات أدت إلى استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد. ب-لا تجري الملاحقة بحق المذكورين في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا تم تقديم المعلومات قبل اكتشاف الفساد) [2].

يستفاد مما ورد بنص المادة (٢٧/أ-ب) من قانون الهيئة، أن المشرع وضع عذراً مخففاً لكل فاعل وشريك ومتدخل ومحرض في جريمة الفساد بإعفائه من ثلثي العقوبة إذا قدم معلومات وبينات ساهمت في استرداد متحصلات جرائم الفساد، وهذا من شأنه أن يعزز عمل الهيئة في تحقيق المزيد من استرداد متحصلات جرائم الفساد، فقد أصاب المشرع بوضع هذه المادة.

الفرع الثالث: إنجازات الهيئة على الصعيد الإقليمي والدولي في مكافحة الفساد للأعوام ٢٠١٠ و ٢٠١١:

يشكل الفساد ومتحصلاته تهديداً للاستقرار الوطني والإقليمي والدولي، وبالتالي فإن مكافحة آفة الفساد لا يمكن أن تحقق النجاح المنشود، إلا من خلال تضافر كافة الجهود الوطنية والإقليمية والدولية، ولقد جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد(UNCAC)، التي صادقت عليها الأردن عام ٢٠٠٤ لتعزيز الجهود الرامية لمكافحة الفاسد على المستويات الوطنية

(1) أنظر التقارير السنوية للهيئة للأعوام ٢٠١٠ و ٢٠١١ "إنجازات الهيئة".
(2) تم إضافة هذه المادة بموجب القانون المعدل لقانون الهيئة رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢.

والإقليمية والدولية، حيث تهدف هذه الاتفاقية إلى ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه[1].

ومن ضمن الإنجازات التي حققتها الهيئة لتعزيز التعاون الإقليمي والدولي خلال العامين ٢٠١٠ و ٢٠١١ تمثلت بما يلي:

أ-مشاريع التعاون:

ومن أهم مشاريع التعاون الإقليمي والدولي التي بدأ تنفيذها في العام ٢٠١٠ المشاريع التالية:

١-مشروع التوأمة: تم تخصيص منحة من الاتحاد الأوروبي إلى هيئة مكافحة الفساد بقيمة (١,٥ مليون يورو) تمت في إطار(دعم القضاء والحكم الرشيد في الأردن) ويهدف المشرع إلى دعم الهيئة من أجل تنفيذ استراتيجية لمكافحة الفساد تماشياً مع المعايير الدولية بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٢-مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

تم تخصيص ٢٧٥ ألف دولار من مخصصات برنامج الأمم المتحدة من أجل دعم الهيئة في الأردن، وذلك لتنفيذ أجزاء من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد[2].

ب-الأنشطة:

لقد شاركت الهيئة في العديد من الأنشطة الإقليمية والدولية التي ساهمت في تعزيز التعاون بين الهيئة ومثيلاتها في عدد من الدول ومن هذه الأنشطة.

١- مؤتمر "بناء الشراكات الاستراتيجية في المنطقة العربية من أجل مواجهة الفساد" والذي عقد في كان من ٢٦-٢٧/٢/٢٠١٠م.

---

(1) جاء ترتيب الأردن في تقرير الشفافية الدولية في عام ٢٠٠٨ الترتيب ٤٧ في مجال مكافحة الفساد مقارنة مع عام ٢٠٠٨ حصلت الأردن على المرتبة ٥٣ من أصل ١٨٠ دولة، وحقق الأردن المرتبة الخامسة بين الدول العربية لعام ٢٠٠٨ في مجال مكافحة الفساد. خبر منشور على موقع صحيفة الغد الإلكترونية WWW.ALGHAD.COM

(2) التقرير السنوي للهيئة لعام ٢٠١٠ ، ص ٤١.

- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة: هو مكتب تابع لهيئة الأمم المتحدة تأسس عام ١٩٩٧ كمكتب يعمل على السيطرة على انتشار المخدرات.

٢- ورشة عمل إقليمية بعنوان "تحقيقات الفساد في الشراء العام" بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) والسفارة الفرنسية في عمان خلال الفترة ١١/١٣-٥-٢٠١٠.

٣- ورشة عمل إقليمية بالتعاون مع السفارة الفرنسية في بيروت وعمان تحت العنوان "وجهات نظر الشرطة والعدل حول منهجية التحقيقات المتعلقة بحالات الفساد في مبنى الهيئة خلال الفترة ١٨-١٩/١٠/٢٠١٠.

٤- المشاركة في الاجتماع الخاص بنقاط الاتصال لاسترداد الأصول المتأتية من أنشطة غير مشروعة بدعوة من الانتربول الدولي في فيينا وذلك خلال الفترة ١٤-١٥/١٢/٢٠١٠ والذي يهدف إلى تحديد استراتيجيات استرداد الأصول مع الأخذ بعين الاعتبار مظاهر التحقيق في الفساد.

بالإضافة إلى ٢١ نشاط من مؤتمرات واجتماعات وحلقات دراسية وورش عمل قامت بها الهيئة على الصعيد الإقليمي والدولي كلها جاءت من أجل تعزيز عمل الهيئة في مكافحة الفساد وذلك خلال عام ٢٠١٠[1].

كما حققت الهيئة إنجازات أخرى في عام ٢٠١١، بالإضافة إلى الإنجازات التي حققتها خلال العام ٢٠١٠ ، ومنها ما هو مكمل لإنجازات عام ٢٠١٠، وعلى الصعيد الإقليمي والدولي كان من أبرزها ما يلي:

١-ملف التقييم الذاتي:

لقد تم اختيار الأردن بالقرعة في عام ٢٠١١ ليكون من بين الدول التي سيتم استعراض تجربتها في مكافحة الفساد،وجاء ذلك من خلال تقييم الدولي الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ووقع الاختيار على دولتي نيجيريا وجزر المالديف لتكونا المسؤولتين عن استعراض التجربة الأردنية لمكافحة الفساد. وخلال الفترة من ٧-١٤/٣/٢٠١١تم تنفيذ زيارة ميدانية من قبل خبراء الدولتين المستعرضتين أعلاه وسكرتاريا مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة حيث التقى الوفد مع مندوبي من الجهات الحاضرة ممثلة بهيئة مكافحة الفساد، ووزارة العدل، والبنك المركزي ووحدة مكافحة غسيل الأموال، ومديرية الأمن العام، وخلال المؤتمر الرابع للدول الأطراف الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي عقد

---

(1) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١ ص٨ .

في مراكش بالمملكة المغربية خلال الفترة ٢٤-٢٨/١١/٢٠١١ تم اعتماد تقرير تقييم الأردن ونشر الملخص التنفيذي لهذا التقرير، وتم من خلاله تحديد احتياجات الأردن من المساعدات الفنية والتقنية اللازمة لتفعيل جهوده في مكافحة الفساد[1].

كما شارك وفد أردني برئاسة رئيس هيئة مكافحة الفساد في أعمال المؤتمر الرابع للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي عقد في مراكش بالمملكة المغربية خلال الفترة أعلاه.

بتاريخ ٢٢/٣/٢٠١١م صدرت الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء المتضمن إنشاء الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد ومقرها النمسا.

وبتاريخ ١٩-٢١/١٢/٢٠١١ عقدت الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد مؤتمرها الثالث في فاس/ المملكة الغربية، حيث شاركت الهيئة بهذا المؤتمر[2].

كما شاركت الهيئة خلال عام ٢٠١١ في العديد من المؤتمرات والندوات وورش العمل الخارجية في عدد من الدول العربية مثل قطر واليمن والكويت ومصر وتونس وغيرها، وكذلك في عدد من دول الاتحاد الأوروبي مثل فيينا، وفرنسا وإيطاليا والنمسا وبريطانيا وفنلندا وغيرها وجميع هذه المؤتمرات والاجتماعات وورش العمل واللقاءات جاءت لدعم وتقرير آلية عمل هيئة مكافحة الفساد في الأردن، كذلك جاءت لإحداث تطور في التشريعات الناظمة لعمل الهيئة بما ينسجم مع نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[3].

كذلك قامت الهيئة وحرصاً منها على تعزيز أواصر التعاون مع الجهات المختلفة الإقليمية والدولية، بإطلاع الجهات ذات العلاقة في مكافحة الفساد بشكل مستمر في نشاطات الهيئة وإنجازاتها وتمثلت أبرز الزيارات التي تمت إلى الهيئة خلال عام ٢٠١١ بما يلي:

١- زيارة مؤسسي منظمة الشفافية العربية.

٢- زيارة وفد هيئة النزاهة العراقية.

٣- زيارة الوكالة الأمريكية للاتحاد الدولي (USAID).

٤- زيارة وفد السفارة الفرنسية.

(1) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١، ص ٤٢.
(2) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد، لعام ٢٠١٠، ص ٤٣ و ٤٤.
(3) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١، ص ٤٥.

٥- زيارة وفد من السفارة البريطانية.

٦- زيارة وفد من السفارة الهولندية.

٧- زيارة السفير الكويتي.

٨- زيارات من مؤسسات وجهات محلية وأجنبية أخرى(١).

وفي تقرير قام به مركز الشفافية الأردني بإجراء دراسة تفصيلية حول مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية ووسائل الحد من الفساد والتخلص منها، وذلك بجمع البيانات والمعلومات والأرقام المطروحة من قبل منظمة الشفافية الدولية، والدراسة التي تم تنفيذها تقوم على حصر نسب مدركات الفساد في الأردن عن الأعوام ٢٠٠١ -٢٠١١، مبيناً فيه ترتيب الأردن بين الدول العربية والدولية في كل عام، حيث أن مؤشر ١٠ يعني نظيف كليا و – صفر يعني فاسد كلياً، ومعظم دول الخليج دخل في المؤشر منذ عام ٢٠٠٣، لتسبق دولة الإمارات، وقطر، والبحرين، وعمان، وباستمرار الأردن في الترتيب، وفي عام ٢٠١١، تجاوز الأردن الكويت بسبب تراجع الأردن والسعودية، ومؤشر الأردن لمدركات الفساد عن الأعوام ٢٠٠١ - ٢٠١١ كان على النحو التالي(٢):

السنة	نتيجة المؤشر من -١٠-	الترتيب العربي	الترتيب الدولي	عدد الدول التي تم تقييمها
٢٠٠١	٤,٩	٢	٣٧	٩١
٢٠٠٢	٤,٥	٢	٤٠	١٠٢
٢٠٠٣	٤,٦	٦	٤٣	١٣٣
٢٠٠٤	٥,٣	٤	٣٧	١٤٥
٢٠٠٥	٥,٧	٥	٣٧	١٥٨
٢٠٠٦	٥,٣	٥	٤٠	١٦٣
٢٠٠٧	٤,٧	٥	٥٣	١٧٩
٢٠٠٨	٥,١	٥	٤٧	١٨٠
٢٠٠٩	٥,٠	٥	٤٩	١٨٠
٢٠١٠	٤,٧	٥	٥٠	١٧٨
٢٠١١	٤,٥	٦	٥٦	١٨٢

(1) أنظر التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١١، ص ٤٦.
-(الاحتفال باليوم العالمي لمكافحة الفساد): أعلنت الأمم المتحدة في شهر تشرين الثاني عام ٢٠٠٣، بموجب القرار (٥٨/٤) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة (التاسع من ديسمبر) يوماً دولياً لمكافحة الفساد، ويهدف هذا اليوم إلى التوعية بمخاطر الفساد، وهيئة مكافحة الفساد في الأردن تحتفل بهذا اليوم كل عام منذ مباشرة عملها عام ٢٠٠٨. انظر موقع الجمعية على الإنترنت www.un.org.
(2) دراسة تفصيلية حول مؤشر مدركات الفساد قام بها مركز الشفافية الأردني. برئاسة الدكتور هاندري عماري منشورة على موقع ديرتنا الإخبارية بتاريخ ٢٠١١/٢/١٢ www.deertnahnews.com.

إن مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية يقيم ويرتب الدول طبقاً لدرجة إدراك وجود الفساد بين المسؤولين والسياسيين في الدولة وهو يقيس مستوى إدراك الفساد لا الفساد بنفسه، بمعنى أنه يعكس الصورة التي يراها المستفتون عن البلد المصنف بالنسبة للفساد الإداري والسياسي فيه، باعتباره استغلال المنصب للمنفعة الشخصية[١].

ويرى الباحث أنه يمكن تحسين تصنيف الأردن على مؤشر مدركات الفساد من خلال القيام بفتح قنوات التعاون مع كافة المؤسسات والانفتاح مع وسائل الإعلام فيما يتعلق بمحاكمة أو معاقبة شاغلي المناصب العليا في الدولة الذين يسيئون استخدام وظائفهم ومناصبهم، بحيث تعكس وسائل الإعلام لكافة أطياف المجتمع الجدية في مكافحة الفساد بمعاقبة الفاسدون وفقاً لأحكام القانون، بالإضافة إلى نزاهة القضاء، والتعاون مع مؤسسات القطاع الخاص من خلال نشر التوعية عن الفساد ومخاطره.

(1) دراسة تفصيلية حول مؤشر مدركات الفساد، مرجع سابق.

المبحث الثاني

دور أجهزة الرقابة المالية في متابعة متحصلات جرائم الفساد في الأردن

إن الفساد المالي والإداري في كل من القطاعين العام والخاص، حتماً سوف ينتج عنه متحصلات وهذه المتحصلات تختلف باختلاف طبيعة فعل الفساد الذي يرتكبه الفاسدون فالذي يرتكب جريمة الرشوة على سبيل المثال لا الحصر، فإنه سيحصل على منفعة مادية أو معنوية مقابل قيامه بفعل أو امتناعه عن القيام بفعل بصورة غير قانونية(١)، ولعل أبرز جرائم الفساد التي قد ينتج عنها متحصلات بالغة الأثر والأهمية على كيان الدولة ككل، هي جرائم الفساد المالي(٢)، فالمساس بالمال العام وهدره واختلاسه وسرقته بالمفهوم العام، في ظل انعدام الرقابة والمساءلة، يتيح الفرصة أمام اتساع رقعة الفساد الإداري والمالي على حد سواء(٣).

ومن هنا لا بد من وجود أجهزة رقابة مالية متخصصة بمتابعة متحصلات جرائم الفساد، ليس على الصعيد الوطني فحسب وإنما على الصعيد الدولي ايضاَ، فجريمة الفساد لم تعد اليوم مقصورة في حدود الدولة، وإنما أصبحت جريمة الفساد يمتد أثرها خارج حدود الدولة لتهريب الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، خصوصاً في جريمة غسل الاموال، لذا سنتناول في هذا المبحث دور أجهزة الرقابة المالية في متابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الوطني، ففي الأردن يوجد جهازين رقابيين من مهامهما الرقابة المالية الأول هو ديوان المحاسبة والآخر هو وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب ، وتالياً سنتعرف على اختصاصات ومهام هذين الجهازين، مع الإشارة إلى أبرز الإنجازات التي قاما بتحقيقها في مجال الرقابة المالية وتحصيل الأموال العامة.

المطلب الأول

ديوان المحاسبة

في سبيل الحفاظ على المال العام وصيانته من الهدر والضياع يمارس ديوان المحاسبة في الاردن،دوره الرقابي الهام في حماية الاموال العامة للدولة وتتبعها أينما كانت بهدف منع اساءة استخدامها والتعدي عليها وذلك وفقاً لما يتمتع به من صلاحيات واختصاصات ومهام اناطها به الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته .

---

(1) سمير التنير، الفقر والفساد في العالم العربي، طبعة ٢٠٠٩، مكتبة الشروق، بيروت، ص ١١ وما بعدها.
(2) انظر الموقع الإلكتروني)www.almuhands.om(، منشورات الآثار الاقتصادية.
(3) سوزان أكرمان، ورقة مناقشة بعنوان "الفساد والحكم الرشيد، برنامج الأمم المتحدة، نيويورك، تموز ١٩٩٧، ص ٣٩ وما بعدها.

الفرع الأول: تكوين وتبعية ديوان المحاسبة

نصت المادة (١١٩) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته على أنه يشكل بقانون ديوان محاسبة كمؤسسة مستقلة وجهاز رقابة على الأموال العامة وواردات الدولة ونفقاتها[١]، وبناء على ذلك صدر قانون ديوان المحاسبة الساري المفعول رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢[٢]،ويعد ديوان المحاسبة في الأردن أقدم جهاز رقابة مالي حيث يعود إنشائه إلى عام ١٩٣١ بصدور قانون تدقيق الحسابات، الذي نص على ارتباط مدير دائرة تدقيق الحسابات برئاسة الوزراء، حيث كانت هذه الدائرة حجر الأساس لإنشاء ديوان المحاسبة إلى أن صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية عام ١٩٥٢[٣].

كما نص الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ في المادة ١١٩ منه على آلية عمل الديوان بالقول أن ديوان المحاسبة يقدم إلى مجلس النواب تقريراَ عاماَ يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها ، وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب رئيس مجلس النواب منه ذلك[٤].

يستدل من المادة ١١٩ من الدستور أنها بينت الحماية والحصانة الممنوحة لرئيس ديوان المحاسبة بموجب القانون.

لقد جاء قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ يبين الأحكام الخاصة المتعلقة بكيفية تشكيل ديوان المحاسبة وارتباطه بالبرلمان الأردني، بحيث أن رقابة ديوان المحاسبة المالية تتمحور على الأجهزة الحكومية والإدارية التابعة للسلطة التنفيذية أساس[٥]ويلاحظ ان الرقابة النيابية تجاه السلطة التنفيذية تقتصر فقط على الناحية السياسية ، فلا يجوز للمجالس ، وهي سلطات سياسية ، ان تقرر بنفسها توقيع مباشر على جهة الادارة نتيجة تصرفها غير المشروع (٢) وهنا الحق المشرع الأردني ديوان المحاسبة بمجلس النواب، باعتبارها الجهة المكلفة بمهام الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية.

---

(1) المادة ١١٩ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.
(2) قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ المنشور في الجريدة الرسمية العدد رقم (١١٠٥) الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٤/١٦ ص ١٧٤. أنظر موقع التشريعات الأردنية www.job.gov.jo
(3) حسن أبو عتيلة، بحث بعنوان تجربة ديوان المحاسبة الأردني في الرقابة المالية، منظمة الأسوساي للأجهزة العليا للرقابة المالية، مكتبة ديوان المحاسبة في الأردن، ص ١٧.
(4) المادة ١١٩ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.
(أجريت عدة تعديلات على دستور ١٩٥٢الاردني، وكان أبرزها التعديلات التي أقرت عام ٢٠١١، حيث شملت هذه التعديلات حقوق الأردنيين وواجباتهم، وسلطات الدولة، الشؤون المالية للدولة، وغيرها من الأمور).
(5) المادة ٥ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٨.

أما عن مدى استقلالية ديوان المحاسبة بصفته جهاز رقابي على سلطات الدولة، نلاحظ أن ديوان المحاسبة مرتبط من الناحية المالية والإدارية مع السلطة التنفيذية، ما يدل على عدم استقلالية الديوان وهنا لا بد لنا من الإشارة إلى أنه بالرغم من عدم استقلالية الديوان، إلا أن المشرع في الدستور وفي قانون ديوان المحاسبة قام بربط الديوان مع السلطة التشريعية من الناحية الفنية[١]، كما أشرنا فيما سبق، حيث نصت المادة الخامسة من قانون ديون المحاسبة "يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية سامية، بناء على تنسيب مجلس الوزراء، ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب المذكور إذا كان المجلس مجتمعاً أو بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمع وعلى رئيس الوزراء في هذه الحالة أن يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ من إجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم".

أما فيما يتعلق بالديوان من المعاملات الذاتية فمرجعه رئاسة الوزراء، بمعنى أن ديوان المحاسبة يرتبط إلى درجة كبيرة بالسلطة التنفيذية، وينتج عن ذلك قوة ارتباط الديوان بالسلطة التنفيذية من ناحية، ومن ناحية إضعاف السلطة الرقابية على مؤسسات الدولة[٢].

وفي ضوء الحديث عن عدم استقلالية الديوان من الناحية المالية والإدارية عن السلطة التنفيذية نجد أن ذلك يتعارض مع ما جاء بالمادة (٢/٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على منح الهيئات الموكول إليها مهمة مكافحة الفساد ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة ودون أي تأثير[٣].

أما فيما يتعلق باستقلالية ديوان المحاسبة، نصت المادة الثانية من قانون ديوان المحاسبة على اعتبار الديوان مؤسسة رقابية مستقلة، يتم إدراج موازنتها في الموازنة العامة للدولة، وهذا يعني ارتباط الديوان من الناحية المالية مع السلطة التنفيذية، مما ينعكس سلباً على فاعلية الديوان الرقابية وهو بمثابة وسيلة ضغط على الديوان مقابل هذه التبعية والارتباط ما بين الديوان والسلطة التنفيذية[٤].

وعلى الرغم من ارتباط ديوان المحاسبة من الناحية المالية بالسلطة التنفيذية كما أشرنا آنفاً، الا أن ديوان المحاسبة يتميز بارتباطه من الناحية الوظيفية مع السلطة التشريعية، وذلك

---

(1) عادل القضاة، دور ديوان المحاسبة في الأردن، ورقة عمل لغايات ندوة التعليم والتأهيل المحاسبي، مسقط في الفترة ٣-١٩٩٣/١٠/٤. ص ٢ وما بعدها.
(2) نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.
(3) المادة ٢/٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
(4) المادة ٢ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.

استناداً لنص المادة ١١٩ من الدستور الأردني، التي بينت طبيعة هذا الارتباط، وذلك من خلال قيام ديوان المحاسبة برفع تقريره السنوي إلى السلطة التشريعية، والذي يتضمن فيه ملاحظاته عن المؤسسات والدوائر الحكومية وغيرها التي كُلف بالقيام بالمراجعة والتدقيق عليها، مع بيان التجاوزات والمخالفات المرتكبة، والمسؤوليات المترتبة عليها[١].

ويتضح لنا مدى هذا الارتباط والتبعية جلياً من خلال تعيين رئيس ديوان المحاسبة بموجب إرادة ملكية سامية، بناء على تنسيب مجلس الوزراء، وأن يبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب، وكذلك لا يجوز عزل أو نقل وإحالة رئيس ديوان المحاسبة على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب إذا كان المجلس مجتمعاً أو بموافقة جلالة الملك، بناء على تنسيب مجلس الوزراء إذا لم يكن المجلس مجتمعاً[٢].

ويرى الباحث أن ما نصت عليه المادة (٥) من قانون ديوان المحاسبة والتي تبين آلية تعيين رئيس الديوان والحصانة التي يتمتع بها من حيث عدم جواز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد، أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب، إذا كان المجلس مجتمعاً بموافقة الملك، نلاحظ هنا أن المشرع جعل موافقة الملك مقرونة بتنسيب مجلس الوزراء إذا كان مجلس النواب غير مجتمع، وبالتالي على الرغم من ارتباط السلطة التشريعية بعمل الديوان وبالتحديد الحصانة الممنوحة لرئيس الديوان إلا أن المشرع جعل لمجلس الوزراء فرصة في حالة إذا مجلس النواب غير مجتمع باتخاذ أي إجراء بخصوص رئيس الديوان من حيث إحالته على التقاعد أو عزله وغيرها من الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٥) من قانون ديوان المحاسبة، وإن كان المشرع نص في ذيل المادة (٥) من قانون الديوان (إذا كان المجلس غير مجتمع وعلى رئيس الوزراء في هذه الحالة أن يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ من الإجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم وما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجعه رئاسة الوزراء"[٣].

لذا فإن الباحث يرى و من باب الصواب أن يتم النص على حصانة رئيس الديوان بنص صريح في الدستور الأردني وذلك لتحقيق الاستقلالية الحقيقية لقيام الديوان بمهامه وممارسة رئيس الديوان أعماله بكل حرية ودون تأثير أو ضغط من أي جهة كانت.

(1) المادة ١١٩من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
(2) المادة ٥ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.
(3) المادة ٥ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.

الفرع الثاني: مهام ديوان المحاسبة

أن الهدف الرئيسي من إنشاء ديوان المحاسبة هو فرض الرقابة المالية على الأموال العامة للدولة، والجهات التابعة لها، باختلاف أنواعها واختصاصاتها، وتشمل هذه الرقابة واردات الدولة ونفقاتها، وذلك من أجل التأكد من سلامة ومشروعية إدارة أموال الدولة وتنفيذ مشروعاتها بما يتفق مع الأنظمة والقوانين المعمول بها[١].

وقد حدد الدستور الأردني بشكل عام الصلاحيات الممنوحة لديوان المحاسبة، حيث نصت المادة ١١٩ من الدستور الأردني التي تبين المهمة الرئيسية لديوان المحاسبة وهي مراقبة نفقات الدولة وارداتها وطرق صرفها[٢].

ويسعى ديوان المحاسبة في سبيل تحقيق الغاية والهدف الذي أنشئ من أجله، إلى ممارسة الرقابة المالية على الجهات والمؤسسات الخاضعة لمظلة رقابته والمنصوص عليها في المادة (٤) من قانون ديوان المحاسبة حيث تشمل رقابة الديوان بموجب هذه المادة الجهات التالية:

١- الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة.

٢- المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة.

٣- أي جهة يقدر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العام أو جبايتها تمت بموجب أحكام القانون.

٤- الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (٥٠%) فأكثر من أسهمها[٣].

كما تضمنت المادة (٢) من قانون ديوان المحاسبة مجموعة من المهام التي يتولى ديوان المحاسبة القيام بها وفق قانونها، حيث تمثلت هذه المهام بما يلي:

أ. مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.

---

(1) نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.
(2) عبد الرؤوف جابر، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي، ص ١٨٠.
(3) المادة ٤ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٨ ، عبارة الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة ، والمؤسسات المقصودة فيه هي المؤسسات العامة الرسمية التي لها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة سواء فيما يتعلق بإيراداتها ومصروفاتها). انظر نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

ب. تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

ج. الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة.

د. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

ه. التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقاً للتشريعات النافذة[1].

كما أن هنالك مهام أخرى لديوان غير المنصوص عليها في قانون ديوان المحاسبة، مثل قيام الديوان بالتعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية للارتقاء بالعمل الرقابي في الأردن، كذلك التنبيه إلى أوجه النقص في التشريعات المالية والإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها[2].

الفرع الثالث: الاختصاصات الرقابية المالية لديوان المحاسبة ووسائل ممارستها

يمارس ديوان المحاسبة رقابته المالية على كافة الجهات الحكومية كالوزارات والمؤسسات العامة والهيئات العامة الأخرى، وتهدف هذه الرقابة بالدرجة الاولى للحفاظ على المال العام، وكذلك رفع كفاءة وحسن استخدام هذا المال، والتثبت من أن الموارد الاقتصادية يتم استثمارها في الأماكن والمجالات المخصصة لها، دون مساس أو هدر للمال العام، بما ينعكس إيجاباً على الاقتصاد الوطني للدولة وتحقيق أعلى كفاية بأقل التكاليف وبأفضل جودة، وفي سبيل تحقيق ذلك لا بد من القيام بفحص الأداء المالي، وتحليل الانحرافات المرتكبة والحد من وقوعها، وبالتالي إطلاع الإدارة المسؤولة لهذه الانحرافات من أجل تصويبها[3]. وتشمل اختصاصات ديوان المحاسبة على العديد من أنواع الرقابة ، وفيما يلي سنتحدث بإيجاز عن هذه الأنواع من الرقابة:

أ.أنواع الرقابة من حيث طبيعتها:

تقسم رقابة ديوان المحاسبة من حيث طبيعتها إلى رقابة قانونية ورقابة مالية ورقابة فنية ورقابة إدارية:

(1) المادة ٢ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٨.
(2) موقع ديوان المحاسبة الإلكتروني www.ab.gov.jo
(3) ضامن الهاشم، مرجع سابق ، ص ٤٠.

أولاً: الرقابة القانونية:

هو مطابقة العمل الخاضع لرقابة ذو الآثار المالية للقانون بمعنى مطابقة هذا العمل للقواعد القانونية التي تحدده شكلاً وموضوعاً[1]، ولقد نصت المادة (١٣) من قانون ديوان المحاسبة على هذا النوع من الرقابة والتي نصت (لرئيس ديوان المحاسبة أن يقوم بالتدقيق بصورة تجعله يتأكد من أن الحسابات جارية للأصول الصحيحة)[2]، كذلك جاء هذا النوع من الرقابة القانونية يتفق مع نص المادة (٣/٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على ضرورة سعي كل دولة طرف في الاتفاقية إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بغية تقدير كفايتها لمنع الفساد ومكافحته[3].

ثانياً: الرقابة المالية:

تعرف الرقابة المالية بأنها حزمة من الرقابات المتعددة التي تمارس في وقت واحد، بهدف التأكد من صحة وسلامة الإجراءات المالية، بهدف المحافظة على الأموال العامة وتحقيق أعلى درجة من الفعالية حفاظاً على المال العام ، وضمان سلامة وصحة إنفاق المال العام وسبل تحصيله بأنسب الطرق والوسائل[4].

ثالثاً: الرقابة الفنية:

يتولى الديوان الرقابة من الناحية الفنية على الأعمال التي تتطلب طبيعتها أمور فنية مثل المشاريع الهندسية وغيرها، والتي تنفذها أحياناً جهات حكومية رسمية أو غير حكومية فتنصب رقابة ديوان المحاسبة في متابعة سير العمل في المشروعات الإنمائية التي تقوم بها هذه الجهات من خلال مراقبات الديوان للجهات الخاضعة لرقابتها، ويتمثل عمل هذه المراقبات بإعلام ديوان المحاسبة عن أي تأخير أو تباطؤ أو تعثر في هذه المشاريع بهدف قيام الديوان بمخاطبة الدوائر المختصة حلو بيان أسباب هذا التأخير، من أجل محاسبة المقصرين من المتعهدين وغيرهم[5].

---

(1) عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، لسنة ١٩٩٧، ص ١٤٧.
(2) المادة ١٣من قانون ديوان المحاسبة.
(3) المادة ٣/٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(4) حمدي قبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٥٣.
(5) منشورات على موقع ديوان المحاسبة الإلكتروني: http://www.audit-bureau.gov.jo

رابعاً: الرقابة الإدارية:

يمارس ديوان المحاسبة الرقابة الإدارية حسب منطوق نص المادتين ١٣ و ١٤ من قانون ديوان المحاسبة، حيث جاءت المادة ١٣ تمنح لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى اي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية.

كما جاءت المادة ١٤ من قانون الديوان تمنح أيضا رئيس الديوان أ ن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء كانوا ماليين أو إداريين ولها تعلق بالأمور المالية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الإطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته[١].

ب-الرقابة من حيث وقتها[٢]:

تقسم رقابة ديوان المحاسبة من حيث وقتها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة.

أولاً: الرقابة السابقة:

إن وحدات الرقابة الميدانية التابعة لديوان المحاسبة في الأردن تقوم بممارسة نشاطاتها الرقابية من خلال تدقيق الحسابات المختلفة والمستندات قبل أن يتم إجازتها، لتأكد من مطابقة معاملات التصرف مع القوانين والأنظمة ذات العلاقة[٣].

لقد نصت المادة ٢٥ من قانون ديوان المحاسبة على الرقابة السابقة، والتي أجازت لرئيس ديوان المحاسبة في حالات خاصة وبموافقة رئيس الوزراء يقرر التدقيق في النفقات قبل الصرف[٤]. كذلك جاءت المادة ١٢ من قانون الديوان على إعطاء الديوان صلاحية رئيس الديوان أو أي موظف مفوض من قبله أن يطلع على المعاملات المحاسبية والمالية في جميع الدوائر في أي دور من أدوارها سواء فيما يتعلق منها بالواردات أو النفقات[٥].

---

(1) المادة ١٤ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٨.
(2) ضامن الهاشم، مرجع سابق، ص ٤٦.
(3) ديما خالد الربابعة ، مدى تطبيق مدققي ديوان المحاسبة على الايرادات العامة للدولة ، رسالة ماجستير ، جامعة اليرموك ،٢٠٠٤ ص ٦٦ وما بعدها .
(4) المادة ٢٥ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.
(5) المادة ١٢ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.

ثانياً: الرقابة اللاحقة:

يكون دور هذه الرقابة بعد الانتهاء من عمليات الإنفاق والتحصيل، عندها يقوم ديوان المحاسبة بالرقابة المالية اللاحقة، بهدف التأكد والتثبت من أحوال هذه العمليات تم إنفاقها وصرفها للغايات المخصصة لها[١] والتأكد من سلامة الإجراءات بما يتفق وأحكام القوانين والأنظمة ذات العلاقة، والرقابة اللاحقة تأخذ عدة أشكال مثل القيام بمراجعة الحسابات التي تتعلق بالعمليات المالية بهدف كشف التجاوزات والمخالفات المالية المرتكبة، والتحقق من مدى كفاءة الجهاز الإداري في استخدام الأموال العامة[٢].

ويرى الباحث أن الرقابة السابقة أكثر فاعلية من الرقابة اللاحقة لأن الرقابة السابقة تحد من وقوع المخالفات والتجاوزات أول بأول وتعمل على ترسيخ مبدأ المساءلة ابتداء لدى كل من تسول له نفسه ارتكاب أي من المخالفات أو التجاوزات، وهذا لا يقلل من شأن الرقابة اللاحقة فهذه الأخيرة تمثل محطة تنقية وفلتره للأعمال الخاضعة تحت رقابة ديوان المحاسبة.

ج-وسائل ممارسة الرقابة في ديوان المحاسبة:

يقوم ديوان المحاسبة في سبيل ممارسة الرقابة باختلاف أنواعها بإتباع وسائل متعددة من أهمها ما يلي[٣]:

أولاً: الاستيضاح:

بعد قيام الديوان بالعمل الرقابي المنوط به حسب الاختصاص وفي حال وجود مخالفات أو تجاوزات تم اكتشافها من خلال عمليات التدقيق والتفحص، يقوم الديوان بتوجيه استيضاح إلى الدائرة أو الجهات الخاضعة لرقابة ديوان لمحاسبة بخصوص هذه المخالفات والتجاوزات، وعند ممارسة الديوان لاختصاصه وعلى أي جهة من هذه الجهات الإجابة على أي استيضاح يوجهه إليها الديوان ضمن نطاق مهامه وذلك خلال مدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ وصوله إلى تلك الجهة إذا كان مركز عملها في داخل المملكة ولا تتجاوز ستين يوماً إذا كان مركز عملها خارجها وذلك استناداً لنص المدة ١٦ من قانون الديوان.

(1) مصطفى حسين سلمان، المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان ،١٩٩٠، ص ١٢٩.
(2) عادل الحياري، رقابة ديوان المحاسبة على التزام بالنفقة في الأردن، مجلة الدراسات، الجامعة الأردنية، مجلد رقم ٤ ، ١٩٧٧، عدد (١ و ٢).
(3) الرقابة: (لا يوجد تعريف موحد للرقابة فقد عرفها البعض (بأنها الأنشطة التي تركز على تحديد المتحقق ومقارنته بالمخطط في سبيل حصر الفروق وتحديد الانحرافات والوقوف على معالجتها) أنظر عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة، مرجع سابق، ص ١٩٧.

كما نصت المادة ٢١ من قانون ديون المحاسبة أنه يقع تحت طائلة المسؤولية القانونية أي موظف أو مستخدم في أي جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة خالف أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ومن ضمنها عدم الرد على استيضاحات ديوان المحاسبة[١].

ثانياً: التقرير الرقابي:

يعتبر من أهم المخرجات المحسوسة للعمل الرقابي[٢] ويتضمن نتائج التدقيق في معاملات الجهة الخاضعة للرقابة ويوجه إليها بموجب كتاب رسمي.

ثالثاً: مذكرة المراجعة الداخلية:

يتم استخدام هذه المذكرة لغايات القيام بطلب معلومات، وملفات، وسجلات، كما يتم استخدامها لمعالجة بعض الأخطاء، والمخالفات الشكلية أثناء مراحل عمليات التدقيق السابق واللاحق.

رابعاً: محاضر فحص الصناديق والمستودعات:

يوضح في هذه المحاضر قيام المدقق بجرد وتدقيق محتويات الصناديق المالية والمستودعات في تاريخ وزمن معينين، ومن ثم القيام بمقارنة الأرصدة الفعلية مع أرصدة السجلات والقيود المحاسبية الدفترية.

الفرع الرابع: نطاق مسؤولية ديوان المحاسبة فيا يتعلق بالنفقات والواردات:

أولاً: مسؤولية ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات[٣]:

يكون ديوان المحاسبة مسؤولاً فيما يتعلق بالنفقات عن التدقيق في النفقات لغايات التأكد من صرفها للأغراض التي حددت لها وفق القانون، والتدقيق في المستندات والوثائق المقدمة لتأكد من صحة الصرف ومن مطابقة قيمها كما هو مثبت في القيود.

بهذا نصت المادة ٩ من قانون ديوان المحاسبة يكون ديوان المحاسبة مسؤولاً عن:

أ. التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة.

---

(1) محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي ، ٢٠٠٥، ص ٣٣٩.

(2) وسيم نقولا ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الادارية والمالية المسبقة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي، ٢٠٠٧، ص ١٧

(3) عبد الرؤوف جابر، مرجع سابق، ص ١٨٠.

ب. التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود.

ج. التثبت من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة.

د. التثبت من أن قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.

ه. التثبت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.

و. التثبت من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة.

ز. التثبت من تنفيذ أحكام قانون الميزانية العام وملاحقة من صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه(١).

كذلك نصت المادة (١٠) من قانون ديوان المحاسبة أن يكون الديوان مسؤولاً عن التدقيق في حسابات الأمانات والسلفات والقروض والتسويات للتثبت من صحة العمليات المتعلقة بها(٢).

وبناء على ما ورد في نصوص المواد ٩ و ١٠ من قانون ديوان المحاسبة، يتضح لنا أن ديوان المحاسبة يمارس رقابته على تصرفات الإدارة وقراراتها في بعدها المالي ويحرص على الاهتمام بالمسؤولية المالية من خلال قانونية النفقات، أما فيما يتعلق بالرقابة الإدارية فهي تتمثل في رقابة الأداء التي تقوم على مراقبة كفاءة وفعالية الإنفاق الحكومي فهي حماية للمال العام(٣).

ثانياً: مسؤولية ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالواردات:

إن رقابة ديوان المحاسبة فيما يتعلق بواردات الدولة، جاءت المادة ٨ من قانون ديوان المحاسبة تنص على أن يكون الديوان مسؤولاً عن(٤):

---

(1) المادة ٩ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٨.
(2) المادة ١٠ من قانون ديوان المحاسبة رقم٢٨ لسنة ١٩٥٨.
(3) مالك فتحي العمايرة، الواقع القانوني والتطبيقي لمنظومة النزاهة الوطنية الأردنية، مؤتمر "الفساد وآثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، في الفترة ٤-٥/٨/٢٠١٠، الجامعة الأردنية.
(4) المادة ٨ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٨.

أ. التدقيق في تحققات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من أن تقديرها وتحقيقها قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. وهذا الاختصاص يشمل حق رئيس ديوان المحاسبة إذا ما رأى أن هنالك إجحافاً بحقوق الخزينة ناشئاً عن أية إجراءات اتخاذها مأمور التقدير بموجب قانون ضريبة الدخل، أن يلفت نظر وزير المالية إلى ذلك الإجحاف ليستعمل الوزير صلاحيته إذا ما وجد أسباباً تبرر ذلك، وهذا الإجراء من رئيس ديوان المحاسبة لا يعتبر تدخلاً في قناعة مأمور التقدير(1).

ب. التدقيق في معاملات بيوع الأراضي والعقارات الأميرية وتفويضها وتأجيرها.

ج. التدقيق في تحصيلات الواردات على اختلاف أنواعها للتثبت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بها ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.

د. التدقيق في معاملات شطب الواردات والإعفاء منها للتثبت من عدم إجراء شطب أو إعفاء في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها.

الفرع الخامس: أهم إنجازات ديوان المحاسبة في مجال الوفر والاسترداد من العام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٢

قام ديوان المحاسبة وبجهود كوادره المنتشرة في جميع محافظات المملكة بتحقيق الكثير من الإنجازات في مجال الوفر والاسترداد من خلال تنفيذ المهام الرقابية الموكولة إليه بموجب أحكام القانون وفقاً لخطط التدقيق السنوية والشهرية المعتمدة والمنبثقة عن الخطط الاستراتيجية التي يتبعها الديوان خلال القيام بعمله، فالإنجازات التي حققها الديوان كثيرة ومتنوعة سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو الدولي، للارتقاء والتميز بعمل الديوان، إلا أننا سنسلط الضوء في هذا السياق على أبرز إنجازات الديوان في مجال تحقيق الوفر المالي والاسترداد موضوع بحثنا.

لقد حقق الديوان من خلال قيامه بالتدقيق المسبق على بعض النفقات والإيرادات وفراً مالياً حقيقياً تمثل في زيادة الإيراد من خلال حث الدوائر على تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عملية تحديد واستيفاء الرسوم المستحقة على بعض المعاملات الرسمية، أو من خلال

(1) أنظر قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم ١٤ لسنة ١٩٥٦ والخاص بتفسير أحكام المادة (٨ – فقرة أ) من قانون ديوان المحاسبة، مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين، الجزء الثاني، ص ٨٢٦.

تخفيض نفقات الجهاز الحكومي بالإضافة إلى الاسترداد المتمثل في تحصيل الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

فالجدول التالي يبين إجمالي الوفورات التي حققها الديوان لصالح الخزينة العامة للدولة ولصناديق المؤسسات العامة المستقلة والبلديات خلال السنوات الخمسة الأخيرة والبالغة (٢٤٨,٨) مليون دينار[1].

البيان	العام					المجموع
	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	
الوفر والاسترداد المباشر (بالمليون دينار)	٣٥,٤	٥٢,٦	٤٨,٨	٤٩,٢	٦٢,٨	٢٤٨,٨ مليون دينار
معدل النمو السنوي		%٤٨,٥	%٧	%١	%٢٧,٦	
معدل النمو مقارنة مع عام ٢٠٠٨		%٤٨,٥	%٣٧,٨	%٣٩	%٧٧,٤	

يبين الجدول أعلاه التطور التاريخي للوفورات المالية التي تم تحقيقها بجهود كوادر ديوان المحاسبة، نتيجة استخدام الأساليب والمنهجيات المتطورة في التدقيق وفقاً لأفضل الممارسات المهنية، وكذلك تكليف رئاسة الوزراء للديوان بالتدقيق المسبق على قيود وحسابات عدد من الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية والبلديات استناداً لأحكام قانون ديوان المحاسبة، والتركيز على الحسابات ذات الأهمية، وعلى الجهات ذات المساس في زيادة إيرادات الخزينة العامة مثل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، والجمارك، ورخص المهن في أمانة عمان والبلديات وغيرها.

المطلب الثاني

وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

انتشرت في الآونة الأخيرة ظاهرة غسل الأموال، حيث أصبحت تمثل تحدياً لا يقل في خطورته عن ظاهرة الإرهاب والجريمة المنظمة والمخدرات، وفي سياق الحديث عن معالجة هذه الجريمة، تداخلت المفاهيم وتشابكت حول "غسل الأموال" والأموال القذرة، حيث يقصد بالأولى إخفاء حقيقة الأموال المستمدة عن طريق غير مشروع، وذلك عن طريق القيام بتصديرها أو

(1) التقرير السنوي الحادي والستون لديوان المحاسبة لعام ٢٠١٢، ص ١٧.

إيداعها في مصارف دول أخرى[١]، ويقصد بالأموال القذرة أو الملوثة تلك الأموال التي تكون محلاً للغسل، وهي تلك المستمدة من الاتجار غير المشروع في المخدرات وغيرها[٢].

وفي الحقيقة يرجع تعبير غسل الأموال Blanchimentde l'argent في أصله إلى المافيا الأمريكية حيث استخدمت هذا التعبير[٣].

تعد جريمة غسل الأموال واحدة من أهم الجرائم الاقتصادية الحديثة التي ترتبط عادة بالجريمة المنظمة[٤]، وقد ظهر مصطلح (غسل الأموال) لأول مرة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات التي عقدت في فيينا عام ١٩٨٨[٥].

وجريمة غسل الأموال تتميز بخصائص تختلف عن خصائص الجرائم الأخرى نظراً لطبيعة هذه الجريمة ومرتكبيها، ومن خصائص وسمات جريمة غسل الأموال، أنها جريمة عالمية لأنها جريمة تتعدى حدود الدولة الواحدة، الأمر الذي يجعل الجهود الوطنية عاجزة عن مواجهة هذه الجريمة[٦]، كما أنها جريمة منظمة فهي تفترض تعدد الجناة ووحدة الجريمة مادياً ومعنويا[٧]، في جريمة غسل الأموال يتم استعمال الوسائل التقنية الحديثة فقد أصبحت جريمة غسل الأموال تتم عبر الانترنت والهواتف المتنقلة والتحويلات الإلكترونية وغيرها من الوسائل الحديثة التكنولوجية المطورة[٨].

ويرى الباحث أنه على الرغم من تعدد مفاهيم ومصطلحات جريمة غسل الأموال من قبل الجهات المعنية بمكافحة جريمة غسل الأموال إلا أنه يمكن تعريفها بأنها "تنظيف الأموال غير المشروعة المتأتية عن طريق الجريمة مع عدم الكشف عن المصدر غير المشروع لتلك الأموال

---

(1) خالد محمد كدفور المهيري، جريمة غسل الأموال في قانون دولة الإمارات، الطبعة الثانية، دار الغرير للطباعة والنشر، دبي، ص ١.
(2) إبراهيم حسن الملا، المواجهة الجنائية لجريمة غسل الأموال (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار القلم للنشر والتوزيع، دبي، ٢٠٠٩، ص ٢٣.
(3) إبراهيم طنطاوي، المواجهة التشريعية لغسل الأموال في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٧.
(4) خالد غازي التميمي، دور المصارف في مكافحة غسل الأموال والمعالجة المحاسبية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.arablawinfo.com، ص ٢.
(5) أنظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات لعام ١٩٨٨.
(6) أروى الفاعوري وإيناس قطيشات، جريمة غسل الأموال "المدلول العام والطبيعة القانونية"،الطبعة الاولى ، دار وائل للثقافة ، عمان، ٢٠٠٢، ص ٣٣ و ٣٤.
(7) عبد الفتاح حجازي، جريمة غسل الأموال بين الوسائل الإلكترونية وبنصوص التشريع، دار الفكر، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٥.
(8) غسان رباح،جريمة تبيض الاموال،دراسة مقارنة، الطبعة الثانية ،المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت،٢٠٠٥،ص٤ .

أو مجموعة من العمليات المعقدة والسرية التي تهدف إلى إضفاء صفة المشروعية على الأموال التي تم الحصول عليها بطرق غير مشروعة[١].

ولقد عرف قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأردني رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ غسل الأموال في المادة الثانية منه "كل فعل ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو نقلها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو استثمارها أو التلاعب في قيمتها أو تحويلها أو أي فعل يؤدي إلى إضفاء وتمويه مصدرها والطبيعة الحقيقية لها أو مكانها أو كيفية التصرف بها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم بأنها متحصلة من أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٤ من هذا القانون"[٢].

كما تم تعريف تمويل الإرهاب بأنه ارتكاب أي من الأعمال الواردة في الفقرة (ب) من المادة رقم ٣ من هذا القانون التي نصت على أنه "يحظر تقديم الأموال أو جمعها أو تأمين الحصول عليها أو نقلها بأي وسيلة كانت، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة وإن كانت من مصادر مشروعة، لإرهابي أو منظمة أو هيئة أو جمعية أو جماعة إرهابية أو لعمل إرهابي، مع العلم بذلك، سواء استخدمت هذه الأموال كلياً أو جزئياً أم لم تستخدم وسواء وقعت هذه الأعمال أم لم تقع"[٣].

فمن هنا نلاحظ بأن المشرع يجرم تقديم الأموال أو جمعها بأي وسيلة كانت لغايات يستفاد منها لتمويل الأعمال الإرهابية، ويأخذ على المشرع هنا عدم تعريفه للإرهاب بشكل واضح وصريح ومحدد، فقط ترك الأمور المطلقة دون أي تقييد[٤].

ونظراً للاهتمام الدولي بجريمة غسل الأموال فقد نصت المادة ١٤ من اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد على جملة من التدابير لمنع وقوع جريمة غسل الاموال[٥]. ومن هنا فقد جاء اهتمام الأردن بمكافحة جريمة غسل الأموال، فالأردن طرفاً في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وانسجاماً مع نص المادة ٦ من الاتفاقية والمتعلقة بإنشاء هيئات لمكافحة الفساد، أنشئت وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الأردن، بموجب قانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وسوف نسلط الضوء في هذا المطلب على الطبيعة

---

(1) هشام النسور، بحث في التطور التاريخي لعملية غسل الأموال وحراك الأموال: مديرية الأمن العام، الأردن، ٢٠٠١، ص ١.
(2) المادة ٢ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، رقم ٤٦، لسنة ٢٠٠٧.
(3) المادة ٣/ب من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧.
(4) أحمد محمود حياصات، جريمة غسل الأموال- ماهيتها ومعوقات مكافحتها، طباعة وزارة الثقافة، الأردن، ٢٠١١، ص ٦٩.
(5) للمزيد انظر المادة ١٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

القانونية للوحدة، ومن ثم التعرف على اختصاصاتها، ومهامها، وآلية عمل الوحدة مع استعراض لحالات عملية تعاملت معها الوحدة، ومن ثم التعرف على الإجراءات القانونية التي يحق للوحدة اتخاذها في إطار علاقتها مع الجهات الرقابية الأخرى، ومعرفة أبرز إنجازات الوحدة باعتبارها إحدى الجهات المختصة بمتابعة متحصلات جرائم الفساد المالي.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب:

نصت المادة ٧/أ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته على (أ- تنشأ وحدة تسمى (وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وترتبط بمحافظ البنك المركزي) [1].

على غرار ذلك تم تشكيل لجنة تسمى (اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) بمقتضى نص المادة (٥) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧، لتعمل إلى جانب الوحدة.

أولاً: تشكيل اللجنة:

برئاسة محافظ البنك المركزي وعضوية كل من:

أ. نائب محافظ البنك المركزي الذي يسميه المحافظ نائباً لرئيس اللجنة.

ب. أمين عام وزارة العدل.

ج. أمين عام وزارة الداخلية.

د. أمين عام وزارة المالية.

ه. أمين عام وزارة التنمية الاجتماعية.

و. مدير عام هيئة التأمين.

ز. مراقب عام الشركات.

ح. مفوض من مجلس مفوضي هيئة الأوراق المالية.

ط. رئيس الوحدة[2].

---

(1) المادة ٧/أ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧.

(2) المادة ٥ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٦/١٧/ ٢٠٠٧ في العدد رقم (٤٨٣١) على الصفحة (٤١٣٠) المعدل بموجب القانون المؤقت رقم ٨ لسنة ٢٠١٠ قانون معدل لقانون مكافحة غسل الأموال المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٥/٢/ ٢٠١٠ في العدد (٥٠٢٨) على الصفحة (٢٣٨٣) والقانون المؤقت رقم ٣١ لسنة ٢٠١٠ قانون معدل لقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٠/٩/٢١ في العدد رقم ٥٠٥٧ الصفحة (٥٥٢١).
- (رئيس الوحدة): يقصد به رئيس وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

ثانياً: مهام وصلاحيات اللجنة:

حددت المواد (٥ و ٦) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ المهام والصلاحيات المنوطة بها اللجنة بما يلي:

١- رسم السياسة العامة لمكافحة غسل الأموال.

٢- الإشراف على قيام الوحدة بمهامها.

٣- تسهيل تبادل المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال والتنسيق بين الجهات ذات العلاقة.

٤- المشاركة في المحافل الدولية ذات العلاقة بالسياسة العامة لمكافحة غسل الأموال.

٥- اقتراح مشروعات الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

٦- دراسة التقارير السنوية المقدمة من الوحدة عن أنشطة مكافحة غسل الأموال في المملكة.

٧- تكليف الجهات المختصة والتنسيق بينها لغايات إعداد إحصائيات دورية عن عدد تقارير العمليات المشبوهة وعدد التحققات فيها وأحكام الإدانة الصادرة بخصوصها والممتلكات المصادرة أو المجمدة والمساعدات القانونية المتبادلة.

٨- الموافقة على الموازنة المقترحة للوحدة من رئيسها وإقرارها[١].

نلاحظ من خلال ما تقدم أن إنشاء وحدة مختصة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، جاء تحت مظلة جهة رقابية أخرى وهي اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بموجب الاختصاصات الممنوحة لها بنص القانون[٢]إن وجود مثل هذه اللجنة لا يتفق مع نص المادة ٧ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الذي ينص على استقلالية الوحدة من الناحية المالية والإدارية، حيث قام المشرع في ذيل المادة ٧/أ من القانون بربط الوحدة بمحافظ البنك المركزي الأردني، حيث وقف النص عند هذا الارتباط دون أن يوضح ماهية هذا الارتباط، كان من الأفضل أن يبين ماهية هذا الارتباط على سبيل الحصر ولا يجعل النص مطلق، ولعل أن المشرع

(1) المادة ٦ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧.
(2) أحمد محمود حياصات، مرجع سابق، ص ٦٩.

قصد من ارتباط الوحدة بمحافظ البنك المركزي من الناحية الفنية نظراً لطبيعة جريمة غسل الأموال وعلاقتها بالبنوك والمصارف.

كما نصت المادة (٩/أ) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ "إن يعين رئيس الوحدة بقرار من اللجنة بناء على تنسيب اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال على أن يحدد في قرار تعيينه راتبه وعلاوته وسائر حقوقه المالية"[1].

يستدل من نص المادة (٩/أ) من ذات القانون أن تبعية رئيس الوحدة تكون لمحافظ البنك المركزي بصفته رئيساً للجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، وهذا لا يتفق واستقلالية الوحدة، كما نلاحظ أن القانون لم ينص على كيفية إحالة رئيس الوحدة على التقاعد أو عزله أو فرض أي عقوبة عليه في حال الإخلال بأي من واجباته، وإنما نص فقط على التعيين وهذا قصور من المشرع كان من الصواب أن ينص على ذلك مثلما فعل في قانون هيئة مكافحة الفساد وقانون ديوان المحاسبة كما أشرنا أنفاً.

ناهيك عن أن أعضاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال هم يتبعون إلى ملاك السلطة التنفيذية، وهذا أيضا يتعارض مع استقلالية الوحدة.

وبهذا الصدد نلاحظ أن استقلالية الجهات المختصة بمتابعة متحصلات جرائم الفساد السالفة الذكر، سواء كانت هيئة مكافحة الفساد وديوان المحاسبة ووحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب، غير متوفرة بالمعنى الحقيقي، كما أشرنا فيما سبق، وهذا يتنافى مع ما نصت عليه المادة (٢/٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي أكدت على توفير الاستقلالية لهذه الأجهزة الرقابية لغايات تمكنها من القيام باختصاصاتها المنوطة بها بصورة فعالة دون أي تأثير.

الفرع الثاني: اختصاصات وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

لقد بينت المادة (٣) من نظام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته رقم٤٠ لسنة ٢٠٠٩ الاختصاصات المنوطة للوحدة على النحو التالي:

١- التحري عن إخطارات العمليات التي يثبت بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب التي ترد من الجهات الخاضعة لأحكام القانون وطلب أي معلومات لازمة

(1) المادة ٩/أ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ سنة ٢٠٠٧.

لذلك وتحليلها والإطلاع على أي سجلات أو مستندات ضرورية واتخاذ القرار المناسب بشأنها.

٢- اعتماد النماذج والوسائل الخاصة بالإخطار عن العمليات التي يشتبه بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

٣- إنشاء قاعدة بيانات يحفظ بها كل ما يرد إلى الوحدة من معلومات عن العمليات التي يثبت بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

٤- التنسيق مع الجهات الرقابية والجهات الأخرى المختصة والوحدات النظيرة خارج المملكة والمنظمات الدولية فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما في ذلك إبرام مذكرات تفاهم معها.

٥- إعداد مشروعات التشريعات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، ورفعها إلى اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال.

٦- إعداد التقارير السنوية عن أنشطة وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بمافي ذلك أنشطة الوحدة على الصعيدين المحلي والدولي ورفعها إلى اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال.

٧- إجراء الدراسات والبحوث في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتحليلها ومتابعتها على الصعيدين المحلي والدولي.

٨- إعداد برامج توعية في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

٩- إعداد وتنفيذ برامج التأهيل والتدريب لموظفي الوحدة والجهات الرقابية والجهات الأخرى المختصة والجهات الخاضعة لأحكام القانون[1].

لقد جاءت المادة ٤ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تنص على الجرائم التي تكون محلاً لغسل الأموال:

---

(1) المادة ٣ من نظام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته صادر بمقتضى الفقرة ج من المادة ٧ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٧.
-(الوحدة النظيرة): هي الوحدة التي تمنح بموجب التشريعات السارية في أي دولة الاختصاصات اللازمة لمكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب واستخداماتها المختلفة وتخضع في أدائها لأعمالها لقواعد قانونية كافية للالتزام بسرية تامة. ورد ذكرها في المادة ٢/أ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧.

(أ-يعد كل مال قد حصل من أي الجرائم المبينة أدناه محلاً لغسل الأموال:

١- أي جريمة يعاقب عليها بمقتضى أحكام التشريعات النافذة في المملكة.

٢- الجرائم التي تنص اتفاقيات دولية صادقت عليها المملكة على اعتبار متحصلاتها محلاً لجريمة غسل الأموال.

ب-تعتبر جريمة غسل الأموال جريمة مستقلة عن الجريمة المتحصل منها المال ولا تشترط الإدانة في الجريمة المتحصل منها المال لإثبات عدم مشروعيته) [١].

نلاحظ أن المشرع أحسن في البند (١) من الفقرة (أ) من المادة ٤ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، عندما نص بأن أي جريمة يعاقب عليها بمقتضى التشريعات النافذة في المملكة تكون محلاً لغسل الأموال حيث جاء النص مطلقاً، لتوسيع مظلة التجريم وعدم حصرها في جريمة معاقب عليها بجناية ،حيث أن المادة ٤/أ/١ من ذات القانون كانت قبل التعديل تنص (أي جريمة يكون معاقباً عليها بعقوبة الجناية في المملكة أو الجرائم التي ينص أي تشريع نافذ على اعتبارها متحصلاتها محلاً لجريمة غسل الأموال)[٢].

الفرع الثالث: الجهات الخاضعة لقانون الوحدة وآلية عمل الوحدة مع هذه الجهات:

نصت المدة (١٣) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الجهات الملزمة بالإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة بمقتضى أي منها، وهذه الجهات هي:

أ.الجهات المالية وتشمل:

١- البنوك العاملة في المملكة.

٢- شركات الصرافة وشركات تحويل الأموال.

٣- الأشخاص أو الشركات التي تمارس أيا من الأنشطة التي تخضع لرقابة وترخيص هيئة الأوراق المالية.

(1) أنظر المادة ٤ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٤٦، لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.
- المتحصلات الواردة في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب: هي الأموال الناتجة أو العائدة بصورة مباشرة أو غير مباشرة من ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٤ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. انظر المادة ٢/أ من ذات القانون.
(2). نص المادة ٤/أ/١ من قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب رقم ٤٦لسنة ٢٠٠٧ قبل التعديل الذي تم في عام ٢٠١٠ .

٤- الأشخاص أو الشركات التي تمارس أيا من الأنشطة التي تخضع لرقابة وترخيص هيئة التأمين.

٥- الجهات التي تمارس أياً من الأنشطة المالية التالية:

– منح الائتمان بجميع أنواعه.

– تقديم خدمات الدفع والتحصيل.

– إصدار أدوات الدفع والائتمان وإدارتها.

– الاتجار بأدوات السوق النقدي وبأدوات سوق رأس المال سواء لحسابها أو لحساب عملائها.

– شراء الديون وبيعها سواء بحق الرجوع أو بدونه.

– التأجير التمويلي.

– إدارة الاستثمارات والأصول المالية عن الغير.

٦- الجهات التي تقدم الخدمات البريدية وفقاً لأحكام التشريعات النافذة.

ب.الجهات غير المالية وتشمل:

١- الأشخاص أو الجهات الذين يعملون في تجارة العقارات وتطويرها.

٢- الأشخاص أو الجهات الذين يعملون في تجارة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة.

٣- الأشخاص أو الجهات الذين يقومون نيابة عن الغير بالأعمال التالية:

- بيع العقارات وشرائها.

- إدارة الأموال أو أي أصول أخرى.

- إدارة الحسابات المصرفية أو حسابات توفير البريد أو حسابات الاستثمار في الأسواق المالية المحلية والدولية.

- الإجراءات القانونية اللازمة لتأسيس أي شخص اعتباري أو إدارته أو شراء محلات تجارية أو بيعها.

- تنظيم المساهمات الخاصة بإنشاء الشركات أو إدارتها.

ج-الجهات أو المهن التي يقرر مجلس الوزراء تطبيق أحكام هذا القانون عليها بناء على تنسيب اللجنة(١)

وهذه الجهات الخاضعة لأحكام قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فإنها تلتزم بمقتضى نص المادة ١٤ من ذات القانون بما يلي:

أ. تلتزم الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون:

١- بذل العناية الواجبة للتعرف على هوية العميل والغاية من علاقة العمل وطبيعتها والمستفيد الحقيقي من العلاقة القائمة بين هذه الجهات والعميل، إن وجد، والتحقق من كل ذلك والمتابعة المتواصلة للعمليات التي تتم في إطار علاقة مستمرة مع عملائها بأي وسيلة من الوسائل المحددة بمقتضى التشريعات ذات العلاقة وتسجيل البيانات المتعلقة بذلك والاحتفاظ بها وفقاً لأحكام البند (٦) من هذه الفقرة.

٢- عدم التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو ذوي الأسماء الصورية أو الوهمية أو مع البنوك أو الشركات الوهمية.

٣- إخطار الوحدة فوراً عن أي عملية يشتبه بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب سواء تمت هذه العملية أم لم تتم وذلك بالوسيلة أو النموذج المعتمدين من الوحدة، على أن يحتفظ بصورة عن الإخطار والوثائق والمستندات والبيانات والمعلومات المتعلقة به، لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو لحين صدور حكم قضائي قطعي بشأن هذه العملية أيهما أطول.

٤- التقيد بالأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة عن الوحدة أو الجهات الإشرافية والرقابية المختصة.

٥- بذل عناية خاصة لفئات العملاء أو علاقات العمل أو العمليات مرتفعة المخاطر ووضع الإجراءات الخاصة بها بما في ذلك:

---

(1) المادة ١٣ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.
-نصت المادة ٨٨/أ/١ من قانون البنوك الاردني على ايقاع عقوبة أو أكثر بحق البنك المخالف للتعليمات التي يصدرها البنك المركزي وهذه العقوبات تعطي للتعليمات قوة والزام من حيث تطبيقها مؤيدة بإجراءات جزائية أقلها التنبيه وأشدها الغاء الترخيص ، وهذه العقوبات خاضعة لرقابة القضاء ، للمزيد أنظر امجد سعود الخريشه ، الإطار القانوني لجريمة غسل الاموال (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة مؤتة ، ٢٠٠٤، ص ١٧

أولاً: نظم إدارة المخاطر الخاصة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب متضمنة تصنيف العملاء إلى فئات وفقاً لدرجات المخاطر مع وضع الإجراءات اللازمة للتعامل مع هذه المخاطر بما يتناسب مع تلك الدرجات، على أن تتم مراجعة هذا التصنيف دورياً وفي حال حدوث تغيرات تستدعي ذلك.

ثانياً: سياسات وتدابير منع استغلال التكنولوجيا الحديثة في غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

٦- مسك سجلات ومستندات لقيد ما تجربة من عمليات مالية محلية أو دولية بحيث تتضمن البيانات الكافية للتعرف على هذه العمليات مع الاحتفاظ بهذه السجلات والوثائق والمستندات والبيانات والمعلومات بما في ذلك سجلات بيانات التعرف على هوية العملاء والمستفيدين الحقيقيين لمدة لا تقل عن خمس سنوات من تاريخ إنجاز المعاملة أو تاريخ انتهاء علاقة العمل حسب مقتضى الحال، وتحديث هذه البيانات بصفة دورية، ويجوز الاحتفاظ بالصور المصغرة (الميكروفيلم) أو غيرها من الوسائل الإلكترونية الحديثة ويكون لها حجية الأصل في الإثبات شريطة إعدادها وحفظها واسترجاعها وفقاً للأسس المحددة بمقتضى التعليمات الصادرة عن رئيس الوحدة لهذه الغاية.

ب. تلتزم الفروع الخارجية للجهات المذكورة في المادة (١٣) من هذا القانون والشركات التابعة لها في خارج المملكة بالأحكام الواردة في هذه المادة باستثناء البند (٣) من الفقرة (أ) منها[١].

بعد أن قمنا باستعراض للمواد التي تناولها قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والمتعلقة بالجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون والالتزامات المترتبة عليها، يتضح لنا أن المشرع الأردني قد أخضع هذه الجهات السالفة الذكر، لمجموعة من التدابير الوقائية والاحترازية التي من شأنها منع وقوع جريمة غسل الأموال، في القطاع المالي وغير المالي[٢]، حيث جاء قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتعليمات الصادرة عن هذه الجهات يشمل بعض الالتزامات الأساسية فيما يتعلق بالإجراءات الوقائية المتخذة من هذه الجهات مثل

(1) المادة ١٤ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.
(2) سعود الخريشة، مرجع سابق، ص ٢٤ وما بعدها.

التعرف على العملاء وإجراءات العناية الواجبة، والإخطار الفوري حول عمليات غسل الأموال، والوسائل الإلكترونية الحديثة المساعدة في اكتشاف جرائم غسل الأموال وغيرها.

كما نصت المادة (٢٩) من ذات القانون (إذا امتنعت أي من الجهات المشار إليها في المادة (١٣) من هذا القانون عن تزويد الوحدة بالمعلومات والبيانات والوثائق والمستندات الواجب تقديمها وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة بمقتضى أيا منها أو تخلفت عن تزويدها خلال المدة المحددة أو قامت بمنع رئيس الوحدة أو من يفوضه من تنفيذ مهامه وصلاحياته الواردة في هذا القانون والأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة بمقتضى أي منها، تفرض عليها غرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار، ولا تزيد على عشرين ألف دينار وتضاعفت الغرامة في حال تكرار المخالفة، إذا تكررت المخالفة لأكثر من مرتين تضاعفت الغرامة في حدها الأعلى) [١].

يستدل من نص المادة (٢٩) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المعمول به، إن المشرع فرض عقوبة على الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون في حال عدم تزويد الوحدة بالمعلومات والبيانات والوثائق خلال مدة محددة، إن المشرع قد أحسن بوضع هذا النص لضمان حسن ممارسة الوحدة لاعمالها على أكمل وجه، وضمن ضوابط قانونية وزمنية[٢].

أما بخصوص الإجراءات القانونية التي يحق للوحدة اتخاذها في إطار علاقتها مع الجهات الرقابية فقد نصت المادة ١٨ من ذات القانون:

أ. يترتب على الجهات المبينة أدناه تزويد الوحدة بأي معلومات إضافية تتعلق بالإخطارات التي تتلقاها إذا كانت ضرورية للقيام بمهامها أو بناء على طلب تتلقاه من وحدات نظيرة خلال المدة المحددة في الطلب:

١- الجهات القضائية.

٢- الجهات الرقابية والإشرافية التي تمارس سلطتها على الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون.

ب. تلتزم الجهات الرقابية والإشرافية بإنشاء وتهيئة الوسائل الكفيلة للتحقق من التزام الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون بالأحكام الواردة فيه والأنظمة والتعليمات

---

(1) أحمد حياصات، مرجع سابق، ص ٥٧ وما بعدها.
(2) المادة ٢٩ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.

والقرارات الصادرة بمقتضى أي منها وإصدار التعليمات اللازمة وفقاً لأحكام القانون.

ت. تلتزم الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بما يلي:

١- اتخاذ الإجراءات والوسائل اللازمة لتبادل المعلومات والتنسيق مع الوحدة بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

٢- تبليغ الوحدة فوراً إذا تبين لها أثناء مباشرتها لاختصاصاتها وفقاً لأحكام التشريعات النفاذة وجود شبهة غسل أموال أو تمويل إرهاب، وللوحدة إعلام هذه الجهات بالإجراءات المتخذة وفقاً لأحكام هذا القانون إذا اقتضى الأمر ذلك) [١].

الفرع الرابع: آلية عمل وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وحالات عملية:

أولاً: آلية عمل الوحدة:

تباشر وحدة مكافحة غسل وتمويل الإرهاب عملها بموجب الاختصاصات والمهام المنوطة بها بموجب قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته. وكذلك نظام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٩، فقد نصت المادة ٧/ب من ذات القانون بأن الوحدة تختص بتلقي الإخطارات، بمعنى أن أساس عمل الوحدة يقوم على إخطار موجه إليها من الجهات المكلفة بموجب القانون، ويتضمن هذا الإخطار وجود عمليات يشتبه بأنها مرتبطة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، والمراحل التي يمر بها الإخطار حول عملية مشبوهة بغسل الأموال تتمثل بما يلي:

١- تقوم الوحدة باستلام تقارير الإخطار عن العمليات المشبوهة من جميع الجهات الخاضعة لأحكام القانون والملزمة بواجب الإخطار عن العمليات المشبوهة.

٢- يتم إجراء عمليات التحليل الفني والمالي اللازم والتحقق للحالة الواردة في الإخطار، كما يتم إجراءات الدراسات القانونية اللازمة.

٣- يمكن للوحدة طلب معلومات إضافية من الجهات الداخلية أو الخارجية وذلك إذا ارتأت أنها لازمة في عملية التحليل ودراسة الحالة الواردة في الإخطار.

---

(1) . المادة ١٨ من قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته .

٤- يتم إعداد تقرير نهائي حول نتائج التحليل والتقييم الذي تم لكافة المعلومات التي تم الحصول عليها من قبل كوادر الوحدة، بالإضافة لاقتراح الإجراء الذي يجب من حيث إحالة التقرير إلى النيابة العامة وحفظ البيانات التي تم الحصول عليها بخصوص قاعدة بيانات الوحدة.

٥- تقوم الوحدة عند توفر معلومات كافية ومؤيدة للاشتباه بوجود عملية بإحالة التقرير إلى النيابة العامة مرفقاً به ما لديها من وثائق أو مستندات بهذا الخصوص[١].

نلاحظ مما تقدم بأن عمل الوحدة ينحصر في الإخطارات الواردة إليها من الجهات المكلفة قانوناً بالإخطار وهذا يجعل يد الوحدة مغلولة عن وضعها على أي عملية غسل أموال ما لم ترد بموجب إخطار وهذا قيد جوهري على عمل الوحدة ويرى الباحث أنه أيضا يقلل من فاعلية عمل الوحدة.

وبخصوص السرية المصرفية التي تعد من أكثر العقبات التي تقف عائقاً أمام مكافحة غسل الأموال، والتي تشكل مانعاً من الإطلاع على الودائع المصرفية، وملجأ للأموال المشبوهة، حيث تلتزم البنوك والمؤسسات المصرفية بحفظ أسرار العملاء وعملياتهم المصرفية[٢]، إلا أن قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب نص صراحة على أن لا تحول الأحكام المتعلقة بالسرية المصرفية دون تطبيق أحكام قانون مكافحة غسل الأموال، حيث نصت المادة ٣٥ من ذات القانون على (لا تحول الأحكام المتعلقة بالسرية بما في ذلك السرية المصرفية المنصوص عليها في أي قانون آخر دون تطبيق أي من أحكام هذا القانون)[٣].

ولعل المشرع أدرك مبكراً عند وضعه تشريع لمكافحة غسل الأموال والإرهاب، إن السرية المصرفية ليس لها مكان في مجال مكافحة غسل الأموال فقد أصاب المشرع بذلك.

وأود الاشارة في هذا السياق ،أن جرائم غسل الأموال تقع أيضاً ضمن اختصاص عمل هيئة مكافحة الفساد، كونها جريمة اقتصادية فالجرائم الاقتصادية، هي من الجرائم التي تختص

(1) التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال لعام ٢٠٠٧ ، ص ١١.
(2) عبد القادر العطير، سر المهنة المصرفية في التشريع الأردني (دراسة مقارنة) دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٦، ص ١٤ وما بعدها.
(3) المادة ٣٥ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧.

الهيئة بنظرها حسب منطوق نص المادة ٥/ج من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته[١].

وبموجب نص المادة ٩/ب من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، يتمتع موظفي الوحدة بصفة الضابطة العدلية عند ممارستهم لمهام وظائفهم وفق أحكام هذا القانون، ممن يسميهم رئيس الوحدة[٢].

ويعتبر موظفي الوحدة المتمتعون بصفة الضابطة العدلية هم من أصحاب الاختصاص الخاص الذي ينحصر اختصاصهم في جرائم غسل الأموال، كموظفي هيئة مكافحة الفساد المتمتعون بصفة الضابطة العدلية.

وهنالك تدابير احترازية نص عليها قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب فيما يتعلق بدخول الأموال المنقولة إلى المملكة، حيث نصت المادة ٢٠ من ذات القانون على:

(أ-على كل شخص عند دخوله إلى المملكة التصريح بما يحمله من الأموال المنقولة عبر الحدود إذا كانت قيمتها تتجاوز القيمة التي تحددها اللجنة وذلك على النموذج المعد لهذه الغاية.

ب-تحتفظ دائرة الجمارك العامة بتصاريح الأموال المنقولة عبر الحدود ويحق للوحدة الإطلاع عليها واستخدامها عند الضرورة) [٣].

كما رتب المشرع عقوبة على كل من يخالف أحكام الفقرة (أ) من المادة (٢٠) من هذا القانون بموجب نص المادة ٢٥/ج من ذات القانون بغرامة لا تزيد على ١٠% من قيمة الأموال غير المصرح عنها أو في حال إعطاء معلومات مغلوطة عنها، تضاعف الغرامة في حال تكرار المخالفة، وإذا تكررت المخالفة لأكثر من مرتين تضاعف الغرامة في حدها الأعلى، وفي جميع الأحوال تتم مصادرة الأموال إذا كانت الجريمة مرتبطة بتمويل الإرهاب[٤].

---

(1) المادة ٥/جـ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦وتعديلاته .
(السرية المصرفية): (هو كل أمر أو معلومات أو وقائع تتصل بعلم البنك عن عملية المناسبة نشاطه أو بسببه، ويستوي في ذلك أن يكون العميل قد أفض بها بنفسه للبنك أو اتصل علم البنك بها من الغير). انظر جلال محمدين ، دور البنوك في مكافحة غسل الأموال، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٧٩.
(2) المادة ٩/ب من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.
(اللجنة): يقصد بها اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال.
(3) المادة ٢٠ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.
(4) المادة ٢٥/ج من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧.
- كان للمشرع الاردني موقف واضح من الجرائم التي ينتج عنها اموال غير مشروعة ، فواجهها بشدة ضمن نصوص المواد القانونية التي جرمت مصادر تلك الاموال وعاقبت فاعلها اشد العقاب ، للمزيد انظر عبدالله الرشدان، مرجع سابق ،ص٢١٢.

أما بخصوص المصادرة للمتحصلات أو الأموال المتحصلة عن غسل الأموال فقد نصت المواد ٢٣ و ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، على كافة الإجراءات التي يتم اتخاذها من قبل الجهات القضائية الأردنية المختصة بمصادرة المتحصلات محل جرائم غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، وذلك وفق القواعد التي تحددها التشريعات الأردنية والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي صادقت عليها المملكة[١].

كما أن وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تسعى في ممارسة عملها بتنفيذ القرارات الدولية الصادرة عن مجلس الأمن والقرارات الأخرى في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب حيث صدرت تعليمات لتنفيذ الالتزامات الورادة في قرار مجلس الأمن رقم ١٢٦٧ (١٩٩٩) بشأن تنظيم القاعدة وطالبان وما يرتبط بهما من افراد وكيانات ، وقرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الارهاب لتكون بذلك هذه التعليمات هي الاولى من نوعها على مستوى المنطقة[٢]، بالإضافة إلى تنفيذ مذكرات التفاهم مع الوحدات النظيرة في الدول العربية والعالمية، كذلك تطبيق ما جاء بالاتفاقيات العربية والدولية بخصوص مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومن هذه الاتفاقيات الدولية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية باليرمو) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، ومن الاتفاقيات العربية الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية[٣].

(1) للمزيد أنظر نصوص المواد ٢٣ و ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧.

(2) للمزيد انظر التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال لعام ٢٠١٢، ص ٨.

(3) موقع وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب wwww.amlu.gov.jo.

*. الوحدات النظيرة العربية والأجنبية الموقعة مع الوحدة شملت الدول التالية : الإمارات العربية، وتركيا، وفلسطين، وجنوب أفريقيا، وقبرص، والجزائر، وسوريا، وأوكرانيا، وبولندا، والبحرين والعراق، والسعودية، وروسيا، واليمن، والمغرب ،انظر التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لعام ٢٠١٢ص١٤

ثانياً: موجز لحالتين عمليتين قامت الوحدة بالتحري عنها وتحليلها مالياً وقانونياً:

١-الحالة الأولى:

ورد للوحدة إخطار من أحد البنوك العاملة في المملكة بخصوص تورط أحد عملائه بعمليات احتيال في إحدى الدول، حيث وردت عدة حوالات عن طريق الإنترنت من حسابه لدى أحد البنوك في تلك الدولة إلى حسابه لدى البنك الموجود في المملكة.

ولدى قيام الوحدة بالتحري والتحليل عن الشخص المشتبه به، تبين وجود مذكرة من الانتربول للقبض عليه نتيجة لقيامه بالاحتيال في الدولة التي كانت ترد إليه الحوالات منها بالإضافة إلى وجود تعميم دولي بخصوصه نشرة دولية حمراء كون المشتبه به مطلوب لأحد سلطات الدولة التي كان يرسل من خلالها الحوالات عن جرم خيانة الأمانة.

هذا وقد كان المشتبه به يقوم بإرسال حوالات عن طريق الإنترنت من حسابه لدى أحد البنوك في الدول الأخرى إلى حساب زوجته وإلى حساب شركة تعود ملكيتها لزوجته في البنك الذي قام بالإخطار عنه في المملكة، ومن قام بإجراء تحويلات داخلية كبيرة بين الحسابات الخاصة به وحساب شركة زوجته لدى البنك الموجود في المملكة، ليتضح أيضا إجراء عمليات إيداع نقدي في حسابه تمت من قبل أشخاص آخرين ومن قبله ومن مناطق متفرقة في المملكة لدى البنك الذي قام بالإخطار عنه وبنك آخر في المملكة يضاف إلى جميع ذلك ورود حوالات للمشتبه به من إحدى الشركات الموجودة في إحدى الدول والتي لا تتفق في طبيعة نشاطها مع نشاط المشتبه به.

ولدى تعاون الوحدة مع الوحدة النظيرة في الدولة التي كان يقوم المشتبه به إرسال الحوالات عن طريق الإنترنت منها، تبين للوحدة بأن المشتبه به كان يعمل في تلك الدولة وبأنه مطلوب لإحدى الجهات ذات الصلة.

وعليه اتخذت الوحدة قرار بإحالة الموضوع للمدعي العام والذي أحاله إلى المحكمة المختصة بجرم غسل الأموال وما زال الموضوع قيد النظر لدى تلك المحكمة[1].

٢-الحالة الثانية:

ورد للوحدة تبليغ من إحدى الجهات الرقابية والإشراف بخصوص ورود حوالتين من أحد البنوك في خارج المملكة لحساب للمشتبه به لدى أحد البنوك العاملة في المملكة، ومن ثم وردت

---

(1) التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب لعام ٢٠١٢، ص ٢٩.

رسالة سويفت من البنك الموجود خارج المملكة إلى البنك المحلي الذي استقبل الحوالتين لتبين هذه الرسالة بأن كلتا الحوالتين ناتجتين عن عملية احتيال.

ولدى قيام الوحدة بالتحري والتحليل عن الشخص المشتبه به، تبين بأنه شريك بشركة استثمارات وصاحب معمل في المملكة وبأنه لا يملك أي أموال غير منقولة في المملكة وبأن الحوالتين الواردتين لا تتناسبان مع حركة حساب المذكور لدى البنك المحلي الذي وردت إليه الحوالتان ولدى كافة البنوك العاملة في المملكة.

كما تبين للوحدة أثناء إجراء التحليل بأن للمشتبه به حساب مشترك في أحد البنوك الأخرى العاملة في المملكة مع زوجة شقيقه، ولدى التحري عنها تبين وجود تعاميم سابقة بإلقاء القبض عليها ومنع سفرها وتم كف الطلب عنها.

وعليه اتخذت الوحدة قراراً بإحالة الموضوع للمدعي العام والذي أحاله إلى المحكمة المختصة بجرم غسل الأموال والتي حكمت بالحبس والغرامة ومصادرة المبالغ محل الغسل (قراراً قابلاً للاستئناف) (١).

وقد صدر أول قرار إدانة من المحكمة المختصة في المملكة بجرم غسل الأموال حيث قامت إحدى السيدات وهي موظفة في جهة حكومية في إحدى الدول العربية باختلاس بعض الأموال من تلك الجهة ومن ثم قامت المذكورة وبالتعاون مع شخص أخر بتحويل هذه الأموال من عاصمة تلك الدولة العربية إلى عمان عبر إحدى شركات الصرافة بعد إقناع الشركة بشرعية هذه المبالغ من خلال تقديم عقود بيع عقارات غير حقيقية تثبت شرعية تلك الأموال.

تم اكتشاف المذكورة وملاحقتها قانونيا ولم يتم استجوابها لعدم القبض عليها وقد وجد المدعي العام المختص بان الأفعال التي قام بها كل من المشتكى عليهما المتمثلة بقيامهما بإخفاء مصدر الأموال التي تم نقلها الى عمان عبر شركة الصرافة تشكل جرم غسل أموال ونظرا لتوفر أدلة وبيانات كافية لإحالة مرتكبي الجريمة إلى المحكمة المختصة فقد قرر المدعي العام المختص إحالتها لمحكمة الجنايات سندا لأحكام المادة (١٣٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ لارتكابهما جناية غسل الأموال بالاشتراك خلافا لأحكام المادتين(٢٤) من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ و(٧٦)من قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

---

(1) التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لعام ٢٠١٢، ص ٢٩، و ص ٣٠.

وفي أسباب الحكم استند القاضي المختص إلى توافر أركان الجريمة وهي الركن المادي والركن المعنوي والركن المفترض وعطفا على قرار تجريم المذكورين بجناية غسل الأموال قررت المحكمة وضع المذكورين بالأشغال الشاقة لمدة ثلاث سنوات والرسوم لكل واحد منهما وغرامة عشرة آلاف دينار لكل واحد منهما وعملا بالمادة (٢٦) من قانون مكافحة غسل الأموال مصادرة الأموال المتحصلة والبالغة اثنان مليون وأربعمائة وتسعة وتسعون وألف وثمانمائة وخمسة وثمانون دولار أمريكي و٥٩ سنتا ومبلغ آخر بثلاثة ملايين وثمانية وثمانون ألفا وأربعمائة وخمسون دولار أمريكي والمودعة لدى بنكين مختلفين[1].

مع الإشارة إلى أن الحكم استند لأحكام قانون غسل الأموال قبل تعديله.

الفرع الخامس: أبرز إنجازات وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

إن الإنجازات التي حققتها الوحدة منذ إنشائها عام ٢٠٠٧، كانت على الرغم من الإمكانيات المحدودة في مجال مكافحة غسل الأموال جيدة وبالمستوى المطلوب، بفضل كوادر الوحدة البشرية والفنية، وفي هذا السياق سوف نلقي الضوء تحديداً على الإنجازات التي حققتها الوحدة في مجال الإخطارات وهو صلب عمل الوحدة التي لها علاقة في موضوع بحثنا، والجداول التالية تبين الإخطارات التي تعاملت معها الوحدة خلال سنوات عملها على النحو التالي:

عدد الإخطارات الواردة إلى الوحدة من الجهات الملزمة بواجب الإخطار ٢٠٠٧-٢٠١١[2]

السنة	عدد الإخطارات	بنوك	شركات صرافة	شركات مالية	شركات أنشطة أوراق مالية
٢٠٠٧	٢٤	٢٣		١	
٢٠٠٨	١٨٧	١٨٣	٤		
٢٠٠٩	١٣١	١٢١	٨	١	١
٢٠١٠	١٨٥	١٧٧	٦		٢
٢٠١١	٢٣٩	٢١٤	٢٤		١
المجموع	**٧٦٦**	**٧١٨**	**٤٢**	**٢**	**٤**

(1) التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، لعام ٢٠١٠، ص ٥٤.
(2) التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لعام ٢٠١٢، ص ٢٠.

عدد الإحالات إلى الوحدة من الجهات الرقابية والجهات الأخرى المختصة ٢٠٠٧-٢٠١١[1]:

السنة	عدد الإحالات	البنك المركزي الأردني	هيئة الأوراق المالية	دائرة الجمارك	مديرية الأمن العام	هيئة مكافحة الفساد
٢٠٠٧	١١	١٠	١			
٢٠٠٨	٣	٣				
٢٠٠٩	٨	٦	١	١		
٢٠١٠	٩		١	٥	٣	
٢٠١١	٣		١			٢
المجموع	٣٤	١٩	٤	٦	٣	٢

عدد الإخطارات الواردة إلى الوحدة من الجهات الملزمة بواجب الإخطار لعام ٢٠١٢[2]:

الجهة	عدد الإخطارات
البنوك	١٤٣
شركات الصرافة	٢١
الشركات أو الأشخاص الخاضعة لرقابة وترخيص هيئة الأوراق المالية.	٢
الشركات أو الأشخاص الخاضعة لرقابة وترخيص هيئة التأمين	١
شركات خدمات مالية	١
المجموع	١٦٨

عدد الإحالات الواردة إلى الوحدة من الجهات الرقابية والإشرافية والجهات الأخرى المختصة لعام ٢٠١٢[3]:

الجهة	عدد الإخطارات
البنك المركزي	٣
مديرية الأمن العام	٨
هيئة مكافحة الفساد	٦
المجموع	١٧

(1) التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب لعام ٢٠١٢، ص ٢٠.
(2) التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لعام ٢٠١٢، ص ٢٣.
(3) التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لعام ٢٠١٢، ص ٢٣.

بالإضافة إلى الإنجازات التي حققتها الوحدة في مجال الإخطارات حول عمليات اشتباه غسل أموال خلال السنوات الست المنصرمة ، فقد حققت الوحدة إنجازات كبيرة بخصوص تأهيل العاملين في الوحدة للنهوض بمهامهم الوظيفية على أكمل وجه، بالإضافة إلى عقد العديد من مذكرات التفاهم مع مؤسسات الدولة المحلية والإقليمية والدولية لتسيير عمل الوحدة والارتقاء به، وكذلك مشاركة الوحدة في الكثير من المؤتمرات والدورات والندوات وورش العمل على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، كما أن عمل الوحدة يخضع لتقييم من قبل فريق مراجعة التعاون الدولي التابع لمجموعة العمل المالي (FATF) ومن خلال هذا الفريق يتم تقييم عمل الوحدة وفقاً للمعايير الأربعين المتعلقة بغسل الأموال والمعايير التسع الخاصة بتمويل الإرهاب.[١]

(1) للمزيد أنظر الموقع الإلكتروني لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب: www.amlu.gov.jo

الفصل الثاني

إجراءات متابعة متحصلات جرائم الفساد

إن الحديث عن جرائم الفساد بالضرورة يلازمه الحديث عن ثمار يقتطفها الفاسدون جراء ارتكابهم لأفعال فساد يعاقب عليها القانون، وهذا ما يطلق عليه مصطلح (متحصلات جرائم الفساد) ولعل أبرز وأهم هذه المتحصلات هي الأموال الطائلة التي حصل عليها الفاسدون لقاء ارتكابهم أفعال وسلوكيات منهجها الفساد بكافة أنواعه وأشكاله، لتخلف ورائها أضراراً جسيمة اقتصادية ومالية واجتماعية وسياسية تمس كيان الدولة ومكوناتها[١]، وتعد سرقة الأصول مشكلة إنمائية على درجة كبيرة من الخطورة ومن الصعب تحديد قيمة ما نهب من الأصول الحكومية وغيرها من البلدان النامية بأي درجة من الدقة بالضبط، حيث يضيع ما يتراوح بين ترليون و ١,٦ ترليون دولار سنوياً ليذهب إلى شتى الأنشطة غير المشروعة[٢] ويسلب المسؤولون العموميون الفاسدون في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال كما هو الحال في الربيع العربي في (مصر وليبيا وتونس) ما يصل إلى ٤٠ مليار دولار كل سنة ويخبئون هذه الأموال خارج البلاد، حيث يكون من الصعوبة البالغة استعادتها، وهذا الرقم يعادل الناتج المحلي الإجمالي السنوي لأفقر ١٢ بلد في العالم يعيش فيها ٢٤٠ مليون نسمة[٣].

ومن هنا تظهر مسألة متابعة متحصلات جرائم الفساد خصوصاً عندما يتم تحويل الأموال المنهوبة والمسروقة إلى خارج حدود الدولة، حيث يصبح من الصعب بشكل غير عادي استعادة هذه الاموال، حيث تواجه البلدان النامية عقبات عديدة لمتابعة هذه المتحصلات، وذلك نتيجة محدودية قدراتها القانونية والاستدلالية والقضائية، وعدم كفاية مواردها المالية، والافتقاد إلى الإرادة السياسية، ومن شأن ذلك التقليل من قدرة البلدان على الاضطلاع بالتحقيقات والملاحقات القضائية[٤]، وتتبع عوائد الفساد وتجميدها ومصادرتها وإعادتها، وفضلاً عن ذلك تقلل نفس هذه العقبات من قدرتها على تقديم طلبات دولية وافية للسلطات القضائية الأجنبية التي وضعت فيها الأصول المنهوبة ، وتعتبر الدول المتقدمة والنامية على حد سواء مسؤولة عن سرقة الأصول لما

---

(1) تيودروس غرينبرغ واخرون، استرداد الأصول المنهوبة (دليل للممارسات الحسنة بشأن مصادرة الأصول دون الاستناد إلى حكم إدانة ص ٧، ترجمة محمد جمال إمام/ مركز الأهرام والترجمة والتوزيع، القاهرة، ٢٠١١.

(2) تقرير الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات وصنع الجريمة والبنك الدولي، لعام ٢٠٠٧، ص ١٠، انظر الموقع الإلكتروني: http://eur-lex.europa.ell.

(3) تقرير مبادرة استرداد الأصول المنهوبة عبر الموقع الإلكتروني www.worldbank.org/stay.

(4) محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٥.

لها من نتائج لتسرب أموال الدولة[١]، وإضعاف مساءلة الدولة نحو المواطنين وكذلك استنزاف موارد التنمية، لكي يتم استعادة متحصلات جرائم آفة الفساد، التي إما أن تكون موجودة داخل حدود الدولة أو تم تمريرها خارج حدودها[٢].

وقد طرحت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد(UNCAC) التي دخلت حيز النفاذ عام ٢٠٠٥، فصل مكرس لاسترداد متحصلات جرائم الفساد، وهو الفصل الخامس من الاتفاقية[٣]، والذي سنتحدث عنه لاحقاً.

وفي هذا الفصل سنتناول الآليات والإجراءات الواجبة لمتابعة متحصلات جرائم الفساد بما يتفق والتشريعات المعمول بها في كل دولة، ومن ضمنها الاختصاص القضائي المنوط به أمر متابعة المتحصلات في قضايا الفساد، لأن موضوع إعادة واسترداد المتحصلات ابتداءً يحتاج إلى جهة قضائية مختصة للقيام بالإجراءات والتحقيقات القضائية اللازمة لغايات استرداد متحصلات جرائم الفساد، فبعض التشريعات تلزم أمر متابعة المتحصلات بصدور حكم قضائي قطعي بحق المتهم بقضايا الفساد، والبعض الآخر من التشريعات قد لا يستلزم صدور حكم إدانة من أجل المصادرة والاسترداد، ففي الحالة الأولى التي تستلزم صدور حكم إدانة للمتهمين بقضايا الفساد وغيرها، فإنه لا بد من توفير محاكمة عادلة تتفق مع المعايير الدولية لضمانات المحاكمة العادلة أبتداءً من التوقيف السابق على المحاكمة إلى التحقيق حتى صدور الحكم النهائي، والتي سنتعرف عليها تالياً بالتفصيل، حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين ناقش المبحث الأول الاختصاص القضائي بنظر قضايا الفساد، في حين بين المبحث الثاني آلية متابعة متحصلات جرائم الفساد.

---

(1) انظر الموقع الإلكتروني: www.ab-iwa.com.
(2) تيودروس غرينبرغ ، مرجع سابق، ص ٧، وما بعدها.
(3) للمزيد من التفاصيل انظر الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
- يقصد بتعبير (المصادرة) الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تشمل التجريد حيثما انطبق، الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر محكمة مختصة، انظر المادة ٢ من الاتفاقية.

المبحث الأول

الاختصاص القضائي بنظر قضايا الفساد

تحدد الدول في تشريعاتها الوطنية الاختصاص القضائي وفق أسس ومعايير تراعي خصوصية المجرم والجريمة أحياناً، وعادة يتم توزيع الاختصاص بنظر القضايا الجزائية بين المحاكم النظامية والخاصة[1]. وهذا ما أتبعه المشرع الأردني فيما يتعلق بالجهة المختصة بنظر قضايا الفساد، حيث جاء قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته يبين الاختصاصات المنوطة في المحاكم النظامية صاحبة الاختصاص العام بممارسة حق القضاء على جميع الأشخاص في كافة المواد المدنية والجزائية، بما في ذلك الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب الدستور ، أما فيما يتعلق بالمحاكم الخاصة تمارس هذه المحاكم اختصاصاتها في القضاء وفقاً لأحكام القوانين الخاصة بها، كمحكمة أمن الدولة ومحكمة الشرطة، والمحاكم العسكرية وغيرها[2]، ولذا فإننا سنقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول المعايير الدولية لضمانات المحاكمة العادلة وفي المطلب الثاني حول اختصاص القضاء الوطني بنظر قضايا الفساد.

المطلب الأول

ضمانات المحاكمة العادلة في ضوء المعايير الدولية

إن الحق في المحاكمة العادلة واحدة من أهم حقوق الإنسان الأساسية، حيث جرى التأكيد على هذا الحق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨، ويعتبر هذا الإعلان من

(1) حمدي قبيلات، مدى كفاية النظام القانوني لاسترداد الأموال المنهوبة نتيجة للفساد، دراسة مقارنة في ضوء المعايير الدولية، مرجع سابق ، ص١٣.

- الاختصاص في القضاء الجزائي: يعني الصلاحية الممنوحة للمحاكم للنظر في الدعوى العمومية المطروحة أمامها وفق جاء في الأحكام في قانون أصول المحاكمات الجزائية، أنظر أحمد فتحي سرور الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة ١٩٨٠، ص ٩٣١.

(2) محمد علي سالم الحلبي، الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص ٣٢٧، وما بعدها.

-المحاكم الجنائية العادية والمحاكم الجنائية الخاصة: المحاكم الجنائية العادية هي القضاء العام في الدعاوى الجنائية فهي التي تختص بكل دعوى جنائية تدخل في نطاق الاختصاص الدعاوى الجزائية، أما المحاكم الجنائية الخاصة هي محاكم تختص بمحاكمة أنواع المجرمين مثل محكمة أمن الدولة والمحاكم العسكرية ومحكمة الأحداث، أنظر محمود نجيب حسني، الاختصاص والإثبات (في قانون الإجراءات الجنائية)، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص ٩.

الوثائق الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان والتي تم تبنيها من قبل الأمم المتحدة[١]، وحظيت تلك الوثيقة موقعاً هاماً ومتميزاً في القانون الدولي، فقد تم إعادة التأكيد على أهمية الحق في المحاكمة العادلة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمدته الأمم المتحدة عام ١٩٦٦، وأصبح نافذ المفعول عام ١٩٧٦ وتشكل الوثائق الثلاث معاً ما يسمى (لائحة الحقوق الدولية) وفي عام ١٩٧٦ بعد أن تم التصديق على الوثيقتين من قبل كافة الدول أخذت لائحة الحقوق الدولية قوة القانون الدولي[٢] وفي إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان وعلاقته بالعدالة الجنائية يظل الهدف دائماً أن يتمتع الإنسان بضمانات معينة سواء في مرحلة ما قبل المحاكمة أو أثناء المحاكمة أو بعد المحاكمة[٣] ومن هنا فإن التشريع الجنائي الوطني لأية دولة يجب أن يحترم ويضع ويدخل المعايير الدولية للمحاكمة الجنائية العادلة في حسابه، وبناء على ذلك جاء القول بأن المحاكمة العادلة التي تحترم المعايير الدولية التي نص عليها قانون حقوق الإنسان هي دليل على صحة النظام القضائي الجنائي في بلد ودليل على مستوى احترام حقوق الإنسان، وعدم تطبيق تلك المعايير هو دليل على ظلم النظام القضائي الجنائي في البلدان، وبرهان على انتهاك صارخ لحقوق الإنسان[٤].

ويقصد بالمحاكمة العادلة (هو المكنة التي تستوجب مقاضاته بشأن الاتهام الجنائي الموجه إليه، أمام محكمة مستقلة محايدة منشأة بحكم القانون قبل اتهامه، طبقاً لإجراءات علنية، يتاح من خلالها للمتهم الدفاع عن نفسه، مع تمكينه من مراجعة الحكم الصادر ضده من قبل قضاء أكثر علواً من المحكمة التي حكمت عليه) [٥].

وهذا الحق يتفرع عنه عدة حقوق تشكل معايير دولية كونها قد وردت في كافة المواثيق الدولية المعنية بالحفاظ على حقوق الإنسان[٦]، ولا يمكن الاعتراف بوجود محاكمة عادلة إلا بتوافر شرطان على الأقل وهما:

---

(1) انظر في ذلك، دليل المحاكمات العادلة، الصادر عن منظمة العفو الدولية، الطبعة العربية الأولى كانون ثاني، عام ٢٠٠٠، وثيقة رقم (Amaesty/nternational fair trails manual) po/30/02/98

(2) انظر الموقع الإلكتروني (http://ar.wikipedia.gov)

(3) عثمان عبدالملك الصالح ،حق الامن الفردي، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة ، جامعة الكويت،السنة السابعة، العدد الثالث، ١٩٨٣،ص ٥٧.

(4) وحيد، رأفت، القانون الدولي وحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة ١٩٧٧، ص ٣٤٤.

(5) حاتم بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة "دراسة تحليلية مقارنة"، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، السنة ١٩٩٧، ص ٤٩، وما بعدها.

(6) مصطفى العوجي، مقدمة في دراسة حقوق الإنسان حقوق الإنسان في الدعوى الجزائية، الطبعة الأولى، مؤسسة نوفل، بيروت، ١٩٨٩، ص ٧٠١.

الأول: أن تخضع قوانين الدولة إجراءات المحاكمة فيها للمعايير الدولية من بدايتها حتى نهايتها والتي أكدت عليها النصوص الواردة في المواثيق الدولية المعنية بالمحاكمة العادلة، والتي سنعرضها في هذا المطلب لاحقاً.

الثاني: أن تقوم بالمحاكمة جهة قضائية تتصف بالاستقلالية والحيادية ومخولة بموجب القانون بإجراء المحاكمة.

ويعرف حق المتهم في الدفاع "هو تمكين المتهم من درء الاتهام عن نفسه، إما بإثبات فساد دليله، وبإقامة الدليل على نقيضه وهو البراءة"(١).

وقيل أيضا في تعريف حق المتهم في الدفاع "هو مجموعة من الأنشطة التي يباشرها المتهم بنفسه أو بواسطة محاميه، لتأكيد وجهة نظره بشأن الادعاء المقام عليه والتدليل على صحته"(٢).

ومن خلال استقراء نصوص القانون الدولي المتعلق بموضوع المحاكمة العادلة، فإن المواد تالياً من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨، والمادة الرابعة عشرة (الفقرة الأولى) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦ تلقي الضوء على إيجاد تعريف وعناصر التعريف للمحاكمة التي تعتبر عادلة بمفهوم القانون الدولي لحقوق الإنسان.

فقد نصت المادة العاشرة من الإعلان (لكل إنسان على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحايدة، نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي اي تهمة جزائية توجه إليه. كما نصت المادة الحادية عشر من الإعلان (١- كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه. ٢-لا يدان أي شخص بجريمة بسب أي عمل

---

(1) عوض محمد، دراسات في الفقه الجنائي الإسلامي، دار البحوث العلمية للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٣، ص ١٠٥.

(2) هلالي عبد اللاه أحمد، المركز القانوني للمتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٣٨-١٣٩.

- العدالة نوعان: "عدالة السماء وعدالة الأرض، الأولى من عند الله فهي لذلك مطلقة، أما الثانية فمن صنع البشر، وهي نسبية، ولذات السبب نفسه فإن عدالة السماء ذات أفق أوسع لا ترتبط بملابسات الزمان والمكان، أما عدالة الأرض فهي ذات أفق ضعيف محدود وترتبط بملابسات الزمان والمكان). أنظر الدكتور كامل السعيد، مفهوم المحاكمة العادلة وضماناتها، ورقة عمل مقدمة في ورشة أصول المحاكمة العادلة التي نظمتها اليونيفيم بالتعاون مع اتحاد المرأة الأردنية، عمان، في ٢٢-٢٣/٦/٢٠٠٢.

وامتناع عن عمل لم يكن في حينه يشكل جرماً بمقتضى القانون الوطني أو الدولي، كما لا توقع عليه أية عقوبة أشد من تلك التي كانت سارية في الوقت الذي ارتكب فيه الفعل الجرمي) [١].

كما حددت المادة الرابعة عشرة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٢] جملة من الحقوق ذات العلاقة بضمانات المحاكمة العادلة سنعرض لها تفصيلاً خلال هذا المطلب.

نلاحظ على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام١٩٦٦ والذي دخل حيز النفاذ في عام ١٩٧٦، ولم يتضمن أي حقوق قانونية وإنما أدخلها ضمن سياق الحقوق المدنية[٣] كما الحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بروتوكولاً اختيارياً يتعلق بحق الأفراد بالتظلم إلى الهيئة التي تراقب تنفيذ العهد وهي لجنة حقوق الإنسان-في حالة ارتكاب جرائم انتهاك لحقوقهم من قبل حكوماتهم، إلا أن هذا لا ينطبق إلا في حالة كانت الدولة المعنية قد صدقت على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وايضاً وافقت على ما جاء بالبروتوكول[٤].

ويرى الباحث أن الهيئة التي تراقب تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ينحصر مجالها فقط بالدول التي صادقت على العهد بالإضافة إلى موافقتها على البروتوكول الاختياري المتعلق بحق الأفراد بالتظلم، وبالتالي يكون عمل هذه الهيئة أقل فاعلية فيما لو تم توسيع اختصاص عملها للدول التي صادقت على العهد فقط، كون أن الدول الموقعة على البروتوكول غالباً ما ترتكب انتهاكات لحقوق الإنسان مثل الدول المتقدمة.

وبناء على ما تقدم يتضح لنا أن لكل إنسان بصرف النظر عن جنسه ولونه ودينه وعرقه له الحق في الحصول على محاكمة عادلة، تجسيداً لما نادت به حقوق الإنسان، إذ إن العدالة تعتبر مرآة التحضر البشري والرقي الإنساني، وهي المعيار الدال على الاحترام المكفول للفرد وحقوقه وحرياته الأساسية، وتشكل في الوقت ذاته المقياس الحقيقي لدولة الديمقراطية، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان[٥]. وهنالك أساليب وطرق يتم انتهاك حق الإنسان في الحصول على محاكمة عادلة ومنها مايلي[٦]:

أ. الاستماع إلى الاتهامات الجنائية أمام هيئات إدارية غير مستقلة ومحاكم غير حيادية.

---

(1) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨.
(2) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦.
(3) جون أس،جيبسون، معجم قانون حقوق الإنسان العالمي، ترجمة سمير عزت نصار، دار النشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٤٩.
(4) حمدي قبيلات، مدى كفاية النظام القانوني لاسترداد الأموال المنهوبة، مرجع سابق، ص ١٤.
(5) محمد الأمين البشري، العدالة الجنائية ومنع الجريمة، دراسة مقارنة، منشورات مركز الدراسات والبحوث، الرياض، ١٩٩٧، ص ١٧ وما بعدها.
(6) www.amanjordan.org/HRDTM/html ..

ب. المحاكمات التي يكون فيها لأحد الطرفين منذ البداية تمييز كبير على الآخر.

ج. التأجيلات المبالغ فيها في نظر القضية أمام القضاء أو الانتهاء من إجراءات المحاكمة.

د. المحاكمات السرية.

ه. الإخلال باحترام فرضية البراءة عن طريق منع الحماية الإجرائية للأشخاص المتهمين على سبيل المثال لا الحصر معلومات حول طبيعة الاتهام، والوقت اللازم لتجهيز الدفاع، الاتصال بمحام وإمكانية مواجهة الشهود وطلب التفسير إذا اقتضت الحاجة).

تأسيساً على ما تقدم يمكن تحديد أهم الضمانات الحقوقية المرافقة للأفراد من أجل التمتع بالحق في المحاكمة العادلة والمنصفة وذلك من خلال أربع مراحل، وقد قمنا بتخصيص فرع للحدث عن كل مرحلة من هذه المراحل على النحو التالي:

الفرع الأول: مرحلة التوقيف السابق على المحاكمة

لكل إنسان الحق في الحرية الشخصية[1]، فلا يجوز إلقاء القبض عليه إلا طبقاً لأحكام القانون على نحو بعيد عن التعسف، وعلى أن يتم ذلك على يد موظفين مختصين، ولا ينبغي في الأحوال العادية احتجاز المتهمين بارتكاب أفعال جنائية إلى حين تقديمهم إلى المحاكمة، وهذا ما أكدته المادة ٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ "لكل فرد حق في الحياة والحرية وفي على شخصه ".

ولا تكتفي المعايير الدولية بحظر القبض على أي فرد أو احتجازه تعسفاً، بل تشترط أيضاً أن يتم ذلك بناء على الإجراءات المحددة في نص القانون ووفقاً لها، وهذا ما جاء في المادة ١/٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية (لكل فرد الحق في الحرية وفي الأمان على شخصه ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون طبقاً للإجراءات المقررة فيه).

ويجوز للحكومات أن تحرم الأفراد من حريتهم في بعض الحالات المحددة، ولكن المعايير الدولية لحقوق الإنسان تنص على سلسلة من الإجراءات التي تكفل للمرء الحماية حرصاً على ألا يجرد من حريته على نحو غير مشروع أو بصورة تعسفية، وتوفر ضمانات ضد الأشكال الأخرى لإساءة معاملة المحتجزين. ومنها ما ينطبق على جميع الأشخاص المحرومين من الحرية، سواء

---

(1) خضر خضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص ٤٦.

أكان الحرمان راجعاً لارتكاب فعل جنائي أو لسبب آخر، ومنها ما هو قاصر على الأشخاص المحتجزين بسبب اتهامهم بارتكاب جرائم، ومنها أيضا ما هو خاص بفئات محددة من الأفراد، مثل الرعايا الأجانب أو الأطفال[١].

-قاعدة إخلاء سبيل المتهم وهو على ذمة التحقيق إلى تقديمه للمحاكمة:

القاعدة العامة هي أنه لا ينبغي احتجاز الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم إلى حين أن يتم تقديمهم للمحاكمة، وهذه القاعدة تقضي بها طبيعة الأمور فالأصل في الإنسان البراءة حتى تثبت إدانته، وبدون هذه القرينة يكون المتهم مطالباً بإثبات موقف سلبي[٢]. إلا أن المعايير الدولية أجازت في حالات معينة مشروعية إيقاع الحجز لمنع المحتجز من الهرب أو التدخل مع الشهود أو عندما يمثل المشتبه فيه خطراً واضحاً وبالغاً على الغير والمجتمع، وأيضاً الاحتجاز لأسباب الصحة العقلية، فإن الاحتجاز في هذه الحالات يعتبر من باب الإجراءات الاحترازية الواجب اتخاذها من قبل السلطات القضائية، ولكن بدون تعسف وإساءة من قبل السلطات المختصة.

وخلافاً للحالات السابقة يجب أن تتضمن مرحلة التوقيف السابق على المحاكمة عدة ضمانات وهي كالآتي:

أولاً: حق الشخص في أن يبلغ سريعاً بأسباب القبض عليه واحتجازه وبأي تهمة توجه إليه[٣]. ويجب أن تكون الاسباب المعطاة محددة، ويجب أن تشمل شرحاً واضحاً للأساس القانوني للقبض عليه والوقائع التي استند إليها[٤]، حيث نصت المادة (٢/٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية (يتوجب إبلاغ أي شخص يتم توقيفه بأسباب هذا التوقيف لدى وقوعه، كما يتوجب إبلاغه سريعاً بأية تهمة توجه إليه) [٥].

ثانياً: الحق في المثول على وجه السرعة أمام قاضي أو مسؤول قضائي آخر[٦]: والهدف من ذلك حتى لا يتعرض الشخص للقبض أو الاحتجاز تعسفاً، حيث نصت المادة (٥/٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (يقدم الموقوف أو المعتقل بتهمة جزائية سريعاً إلى أحد

---

(1) محمد الطراونة، الحق في المحاكمة العادلة، مطبعة الشعب، الأردن، إربد، ٢٠٠٧، ص ١٥٢ وما بعدها.
(2) أحمد فتحي سرور، الضمانات الدستورية للحرية الشخصية في الخصومة الجنائية، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، السنة ٦٣ العدد ٣٤٨، نيسان ١٩٧٢، ص ١٥٦.
(3) محمد خميس،الإخلال بحق المتهم في الدفاع، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص١٩٧.
(4) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ١٥٧.
(5) العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية.
(٤) عبداالله خليل ، دور النيابة العامة في حماية حقوق الانسان وحرياته ، دراسة تحليلية ميدانية، مقدمة الى برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) وبرنامج ادارة الحكم الصالح في الدول العربية ، القاهرة ٢٠٠٤ص٥٥

القضاة أو الموظفين المخولين قانوناً مباشرة وظائف قضائية ويكون من حقه أن يحاكم خلال مهلة معقولة ويفرج عنه). والمقصود هنا بعبارة "سريعا" حتى لا يحرم الشخص من جوهرها[١].

ثالثاً: الحق في الرجوع إلى محكمة من أجل أن تفصل بسرعة وبدون إبطاء في قانونية الاعتقال أو القبض[٢]: فقد نصت المادة (٤/٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن (لكل شخص حرم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال حق الرجوع إلى محكمة لكي تفصل هذه المحكمة دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وتأمر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني).

وهذا الحق أيضاً ينطبق على كافة أشكال الحرمان من الحرية بما في ذلك التوقيف الإداري، ويجب أن يكون النظام القضائي متاحاً بالفعل للمحتجز.

رابعاً: الحق في الاتصال بمحامي منذ لحظة القبض والحصول منه على المساعدة: إن ضمان إمكانية اتصال المحتجز بمحام عامل هام يكفل حماية حقوقه[٣]، وهذا ما أكدته المعايير الدولية في المادة (٢/١٧) في مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية الأشخاص المعرضين للاحتجاز أو السجن (إذا لم يكن للشخص المحتجز محام اختاره بنفسه، فإنه يكون لهذا الشخص الحق في محام تعينه له سلطة قضائية أو سلطة أخرى في جميع الحالات التي تقتضي فيها مصلحة العدالة، ودون أن يدفع شيئاً إذا كان لا يملك موارد كافية للدفع) كما أن للشخص المحتجز في أن يتشاور مع محاميه ويتلقى مساعدته فيما يتصل بالإجراءات التي تتخذ لاختبار شرعية احتجازه[٤]. وينبغي للحكومات أن تضمن أن ينال المحتجزون فرصاً للتشاور مع محاميهم والاتصال بدون إبطاء أو تفسير أو رقابة، كما يجب أن تضمن السلطات أن يراعي المحامي في نصحه وتمثيله لموكله الالتزام بالمعايير المهنية[٥].

خامساً: الحق في الحصول على تعويض في حالة عدم مشروعية الحرمان من الحرية:

نصت المادة (١/٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن (لكل شخص كان ضحية توقيف أو اعتقال غير قانوني حق في الحصول على تعويض).

---

(1) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ١٥٨.
(2) دمبا تشيرو جلو، المحاماة في الفقه الإسلامي والقانون،الطبعة الأولى، منشورات مركز البحوث والدراسات، أكاديمية نايف العربية الامنية، الرياض، ٢٠٠٣، ص ٢٥٤ وما بعدها.
(3) عمر فخري عبد الرزاق الحديثي، حق المتهم في محاكمة عادلة، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٥، ص ١٣٢.
(4) عمر فخري الحديثي، حق المتهم في محاكمة عادلة، مرجع سابق، ص ١٥٩.
(5) محمد الطراونة، الحق في المحاكمة العادلة، مرجع سابق، ص ١٦٥.

وهذا التعويض موقوف على إثبات الضرر[١].

الفرع الثاني: مرحلة التحقيق حتى المثول للمحاكمة

يصبح أي شخص يشتبه في ارتكابه لفعل جنائي أو يتهم بارتكاب فعل من هذا النوع عرضة لانتهاكات حقوق الإنسان[٢]، ومن بينها التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أثناء مرحلة التحقيق حتى مثول المتهم أمام المحاكمة ومرحلة التحقيق هي تلك المرحلة التي يمثل خلالها الشخص المتهم بقضايا الفساد وغيرها أمام الجهات والسلطات المختصة بالتحقيق، وفي هذه المرحلة هنالك عدة ضمانات لا بد أن يتمتع بها المتهم خلال التحقيق معه وهذه الضمانات كفلتها الاتفاقيات والمواثيق الدولية التي نادت بحقوق الإنسان ومن هذه الضمانات ما يلي:

أولاً: الحق في المساواة أمام القانون وفي المعاملة:

أن يكون للشخص الذي يمثل أمام جهات التحقيق الحق في المساواة أمام القانون والمساواة في المعاملة بموجب القانون، دون أي تمييز، حيث تعد المساواة أمام المحاكم وجهات التحقيق مبدأ أساسي وملازم لحق المحاكمة العادلة[٣]. وهذا ما نصت عليه صراحة المادة (٧) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز) كذلك نصت المادة (٢٦) من العهد الدولي الخاص[٤] بالحقوق المدنية والسياسية على أن "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساوي في التمتع بحمايته"[٥].

ثانياً: الحق في افتراض البراءة:

من أهم الضمانات لحماية حق المتهم في مرحلة التحقيق حقه في أن يعتبر بريئاً إلى أن تثبت إدانته طبقاً للقانون فالبراءة هي الأصل، والإدانة هي الاستثناء، وكل مساس بالحرية لا يكون إلا بعد تقرير الإدانة، وبعد دحض البراءة بأدلة الإدانة[٦].

---

(1) حمدي قبيلات، حول كفاية النظام القانوني لاسترداد الأموال المنهوبة، مرجع سابق، ص ١٦.
(2) صلاح الدين الناهي، حقوق الإنسان والضمانات القضائية، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة السابعة، العدد الثالث، ١٩٨٢، ص ١١١.
(3) محمد خميس، الإخلال في حق المتهم في الدفاع، مرجع سابق، ص ١٨١.
(4) أنظر المادة ٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨.
(5) أنظر المادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦.
(6) أحمد إدريس أحمد افتراض براءة المتهم، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، لسنة ١٩٨٤،ص٨١.

نصت المادة ٢/١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن (من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً) [١]. كما أكدت المادة (٣/٦٦) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أنه (يجب أن تقتنع المحكمة بأن المتهم مذنب بصورة لا تدع أي مجال للشك قبل أن تدينه) [٢].

ثالثاً: الحق في احترام خصوصية الشخص المحتجز ومراسلاته:

يجب أن يمنح الشخص المحتجز على ذمم قضايا، تسهيلات معقولة لكي يتصل بأسرته وأصدقائه وتلقي الزيارات منهم، ولا يجب أن تخضع هذه الحقوق لأية قيود أو إشراف إلا بالقدر الضروري لتحقيق مصلحة العدالة والحفاظ على الأمن وحسن النظام في المؤسسة[٣].

فقد نصت على هذا الحق المادة (١/١٧) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأنه "لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيئته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته". كما شددت في الفقرة (٢) من ذات المادة على أنه (من حق كل شخص أن يحميه القانون من مثل التدخل أو المساس) [٤].

يتضح لنا أن التدخل في حق الشخص في خصوصياته في مرحلة التحقيق يجب أن يتصف في ظل قانون حقوق الإنسان بصفة الشرعية وأن يخدم غرضاً مشروعاً، كذلك يجب أن يكون تلائماً ما بينه وبين الإجراء المعني[٥].

رابعاً: الحق في المعاملة الإنسانية:

لا يجوز تعريض أي شخص محتجز أو غير محتجز في مرحلة التحقيق للتعذيب أو للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللانسانية أو المهينة[٦]. وهذا الحق مطلق وغير قابل للانتقاص منه،

---

(1) المادة ٢/١٤/ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(2) المادة (٣/٦٦) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(3) حسن علي، حماية حقوق الإنسان وضمانات الحرية في النظم السياسية المعاصرة، وكالة المطبوعات، الكويت، ١٩٨٢، ص ١١٥.
(4) المادة (١٧/ ١-٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(5) عمر الحديثي، مرجع سابق، ص ١١٧.
(6) عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع،الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، بيروت، ١٩٩٨، وما بعدها.

وهو ينطبق على كل إنسان، ولا يجوز على الإطلاق تعليق العمل به حتى في أوقات الحرب أو التهديد بالحرب أو عدم الاستقرار السياسي أو حالات الطوارئ(١).

وهذا الحق أكدته المادة (١/١٠) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي نصت على أنه "يعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية وتحترم الكرامة الأصيلة في الشخص الإنساني) (٢).

كما حددت المعايير الدولية بعض الأوضاع الخاصة لاحتجازهم قبل تقديمهم للمحاكمة كان من بينهم:

أ. أن يفصلوا عن الأشخاص المدانين والمحكوم عليهم بالسجن.

ب. أن يستعينوا بمترجم شفهي لإعداد دفاعهم.

ج. إن ممارسة التعذيب وغيره من أشكال سوء المعاملة محظورة في جميع الأوقات بما في ذلك أثناء التحقيقات الجنائية ولا يمكن تبريرها وغير قانونية.

د. يجب أن يكون القضاة والمدعين العامين والمحامين متيقظين حول وجود أي علامة من علامات التعذيب بما في ذلك الاغتصاب وغيره من أشكال الاعتداء الجنسي(٣).

خامساً: الحق في الاستعانة بالمترجمين:

يحق لأي شخص لا يفهم أو يتكلم اللغة التي تستخدمها السلطات المختصة بالتحقيق أن يستعين بمترجم لمساعدته خلال الإجراءات التحقيقية، لكي يعرف التهم الموجهة إليه بلغة يفهمها(٤)، إذ نصت المادة (٣/١٤/أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على (أنه لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة بالضمانات الدنيا التالية:

أ . أن يتم إعلامه سريعاً وبالتفصيل وفي لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها، ولتعزيز هذا الحق يجب على السلطات المحلية أن توفر المترجمين الشفويين

---

(1) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ١٩٦.
-المادة ١٠ (٢) (أ) من العهد الدولي بالحقوق المدنية والسياسية، (يفصل الأشخاص المتهمون عن الأشخاص المدانين، إلا في ظروف الاستثنائية ويكونون محل معاملة على حدة تتفق مع كونهم أشخاصاً غير مدانين).
(2) المادة (١/١٠) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(3) عمر الحديثي، مرجع سابق، ص ١١٧.
(4) بهاء الدين عطية عبدالكريم ، ضمانات المتهم في أجراءات ما قبل المحاكمة ، دراسة مقارنة في القضاء الدولي الجنائي ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، لعام ٢٠٠٠، ص ٩٢.

والتحريريين الأكفاء بغية الوفاء بهذا الحق لتمكين المشتبه فيه بالدفاع عن نفسه دفاعاً ملائماً ويجب أن تعطى المعلومات في وقت مناسب وقبل المحاكمة لكي يتمكن الشخص المتهم من إعداد دفاعه)[١].

سادساً: الحق في الحصول على مساعدة قانونية:

من أهم الحقوق التي يجب أن يعرفها كل شخص يقبض عليه، أو يحتجز، حقه في الاستعانة بمحام لذا ينبغي أن يبلغ أي شخص يقبض عليه أو يحتجز أو توجه له تهمة بحقه في توكيل محام للدفاع عنه، لذا فإن الحق في الحصول سريعاً على مساعدة قانونية أثر الاعتقال أو الاحتجاز أمر أساسي وجوهري من جوانب متعددة لضمان حق الدفاع[٢]، ومن أجل حماية والسلامة من أي اعتداء بدني أو عقلي للشخص المحروم من حريته، أثناء مرحلة التحقيق فهي مرحلة بالغة الأهمية للدفاع عن النفس[٣]. وقد نصت المادة (١٤/٣/د) من العهد الدولي (أن يحاكم حضورياً وأن يدافع عن نفسه بشخص أو بواسطة محام من اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه، وأن تزوده المحكمة حكماً، كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي) [٤].

وهذا يستتبع بالضرورة ان يكون للمحامي الحق في الاتصال بموكله ويعد هذا من الركائز الأساسية في حق الدفاع[٥]. والحق في الاتصال بمحام فهو مشروع سواء بسبب فعل جنائي أو غير جنائي وقد بات من المسلم به على نطاق واسع أن مبدأ السماح بالاتصال بمحام، على وجه السرعة وعلى نحو منظم، ضمان هام يقي من التعرض للتعذيب أو سوء المعاملة أو الإكراه على الإدلاء باعترافات أو غير ذلك من الانتهاكات[٦].

ويرى الباحث ان اتصال المحامي بموكله في مرحلة مبكرة جداً من القبض عليه قد يؤثر سلباً على مجريات التحقيق ، والسبب في ذلك أن المحامي قد يقدم نصائح لموكله تؤدي إلى دحض الحقيقة ، وأحياناً هذه النصائح التي يقدمها المحامي من شأنها أن تجعل المتهم يفكر ويختلق حيلاً مصطنعة للخروج من التهمة الموجه له .

---

(1) المادة (١٤/٣/أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(2) أحمد إدريس أحمد، مرجع سابق، ص ٨٥.
(3) محمد خميس، مرجع سابق، ص ١٥٥.
(4) المادة (١٤/٣/د) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(5) حسن صادق المرصفاوي، دور المحامي في التحقيق الابتدائي مع المتهم، المؤتمر العلمي لحقوق الإنسان، جامعة الزيتونة، الأردن، ١٩٩٩، ص ٦٣.
(6) محمد سامي النبراوي ، استجواب المتهم،رسالة دكتوراه،جامعة القاهرة ١٩٨١، عالم الكتب ص ٢٣٣.

سابعاً: الحق في ألا يكره المتهم على الشهادة ضد نفسه والحق في التزام الصمت:

لا يجوز إرغام أي شخص متهم بارتكاب فعل جنائي على الاعتراف بذنب أو الشهادة على نفسه، وهذا الحق ينطبق على جميع المراحل السابقة للمحاكمة وأثناء المحاكمة على السواء، وقد أعلنت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن الإكراه على تقديم المعلومات أو الإرغام على الاعتراف أو انتزاع الاعترافات تحت وطأة التعذيب أو سوء المعاملة كلها أمور محظورة(١).

وفي ضوء ذلك أكدت المادة (٣٠/١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه (لا يكره على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب) (٢)، وينبثق عن هذا الحق في ألا يكره الشخص على الشهادة ضد نفسه الحق في (التزام الصمت) بالرغم من أن معاهدات حقوق الإنسان الأربع لم تتضمن النص صراحة على الحق في الصمت سواء أثناء تحقيق الشرطة أو أثناء إجراءات المحاكمة، وعلى الرغم من ذلك فإن الحق بالصمت تضمنته الكثير من النظم القانونية، كذلك يعتبر حقاً متضمناً في (الاتفاقية الأوروبية) وهو محدد كحق مستقل في (لوائح المحاكمتين الدوليتين الخاصتين بيوغوسلافيا ورواندا) وكذلك النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية(٣).

وحق المتهم في التزام الصمت أثناء مرحلة التحقيق وفي مرحلة المحاكمة متأصل في مبدأ افتراض براءته، كما أنه ضمان هام للحق في ألا يرغم المتهم على الاعتراف بذنبه(٤). كما جاء النظام الداخلي والأدلة للمحكمة الجنائية الدولية يوضح بشكل جلي حق المحتجز في محاكمة عادلة خلال مدة زمنية معقولة أو الإفراج عنه، ولكل شخص تم احتجازه بسبب تهمة جنائية الحق في أن يحاكم خلال مدة معقولة أو يفرج عنه إلى حين المحاكمة وهذا أكده المبدأ (٣٨) من مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية الأشخاص المعرضين للاحتجاز أو السجن (يكون للشخص المحتجز بتهمة جنائية الحق في أن يحاكم خلال مدة معقولة أو أن يفرج عنه رهن المحاكمة) (٥).

وبناء على ذلك فإنه يجب أن يعطى المتهم دائماً الحرية المطلقة في الحديث لكي ينفي التهم المسندة إليه، ويمارس كافة وسائل الدفاع المترتبة على حقه في الكلام، وكذلك حقه في

---

(1) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ١٨٦.

(2) المادة (٣/١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(3) حسن بشيت خويت، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية، الطبعة الأولى، ١٩٩٨، دار الثقافة للنشر، عمان، ص ١٧٣.

(4) ثائر مرهج غندور، حق المتهم في الصمت، رسالة دبلوم، كلية الحقوق جامعة دمشق، المكتب العربي، دمشق، ١٩٩٥، ص ١٠.

(5) خيري أحمد الكباش، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٩٠٢ وما بعدها.

الصمت[١]، في حالة رفض المتهم الإجابة على أسئلة المحكمة الموجهة إليه لا يجوز للمحكمة أن تتخذ من امتناعه قرينة ضده، ما دام أن القانون خوله هذا الحق[٢].

الفرع الثالث: مرحلة المحاكمة حتى صدور حكم نهائي[٣]

إن ضمانات حقوق المتهم أثناء المحاكمة، لا تتحقق على الوجه الأكمل، دون ضمان حق المتهم أن يحاكم أمام محكمة مختصة ومستقلة ونزيهة ومحايدة، وكذلك علانية المحاكمة، ومحاكمة المتهم دون تأخير لا مبرر له وحق المتهم في حضور جلسات المحاكمة، وفي استدعاء الشهود، والاستعانة بمترجم، واستبعاد الأدلة الناتجة عن وسائل التعذيب والإكراه، وفي هذا الفرع سنتعرف بالتفصيل على كل حق من هذه الحقوق، انسجاماً مع ما تضمنته المعايير والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

أولاً: الحق في المحاكمة أمام محكمة مختصة مستقلة ونزيهة مشكلة وفق أحكام القانون

من المبادئ والشروط الأساسية للمحاكمة العادلة أن تشكل المحكمة التي ستضطلع بمسؤولية نظر القضية والفصل فيها تشكيلاً قانونياً، وأن تكون مختصة بنظر القضية وتتوفر فيها الاستقلالية والحيدة.

فإنه من حق كل متهم بقضية أن تنظر قضيته محكمة مختصة ومستقلة ونزيهة مشكلة وفق أحكام القانون[٤]. إن الضمان المؤسسي الأول للمحاكمة العادلة ألا تصدر الأحكام عن مؤسسات سياسية، بل بواسطة محاكم مختصة ومستقلة محايدة ومشكلة بحكم القانون، وحق المتهم في أن تنظر قضيته محكمة مختصة عندما يتهم بارتكاب فعل يعاقب عليه القانون مع توفير الضمانات اللازمة لتأمين العدالة[٥].

وهذا الحق نصت عليه في أكثر من وثيقة دولية فجاء نص المادة (١٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨ بقولها "لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في

---

(1) أحمد إدريس أحمد، افتراض قرينة براءة المتهم، مرجع سابق، ص ٨٢.
(2) محمود محمود مصطفى، الإثبات في المواد الجنائية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٢٥.
(3) حول ضمانات المحاكمة في القانون الأردني، أنظر محمد صبحي نجم، الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٦، ص ٤٧٢ وما بعدها.
(4) عمر الحديثي، مرجع سابق، ص٩٨.
(5) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٢٠٥ وما بعدها.

أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحايدة نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجهه إليه" [١].

وهو ما أكدت عليه أيضاً المادة (١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بقولها "ومن حق كل فرد لدى الفصل في أية تهمة جزائية تواجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أي دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مستقلة حيادية ومنشأة بحكم القانون"[٢].

ويتطلب الحق في المحاكمة أمام محكمة مختصة مستقلة محايدة مؤسسة بحكم القانون (عدم الاكتفاء بالحكم بالعدل، بل العمل على تحقيقه) [٣].

ويرى الباحث أن استقلالية المحكمة ركن جوهري لازم لعدالة المحاكمة والمقصودة هنا بالاستقلالية بالإضافة إلى تطبيق القانون، هو عدم وجود تدخل أو ضغوط أو تأثير غير مناسب من أي سلطة أخرى حكومية أو غير حكومية، فالقضاء مستقل بحكم القانون لا سلطان عليه.

ثانياً: الحق في النظر العلني للقضايا:

الحق في النظر العلني للقضايا ضمان أساسي لعدالة واستقلالية التقاضي، وهو وسيلة لحماية الثقة العامة في نظام العدالة في الدولة[٤]. ويتجسد هذا الحق في أن تعقد المحاكم جميع جلساتها وتصدر أحكامها في إطار العلانية، فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية القليلة المحددة بدقة، كما أن الحق في النظر العلني للدعاوى الجنائية مكفول أيضاً في المعايير الدولية، ولا يعني الحق في علانية المحاكم أن يحضر أطراف الدعوى الجلسات فحسب، وإنما أن تكون الجلسات مفتوحة أمام الجمهور العام كذلك، فللجمهور الحق في أن يعرف كيف تدار العدالة والأحكام التي ينتهي إليها النظام القضائي[٥].

ويعتمد المراقبون المعنيون برصد المحاكمات على الحق في المحاكمة العلنية لأداء عملهم وحقهم في (حضور الجلسات العامة، والإجراءات والمحاكمات، وتكوين رأي عن تقيدها بالقانون

---

(1) المادة (١٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨.
(2) المادة (١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(3) أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ١٠٤ وما بعدها.
(4) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٢٠٥.
(5) محمد علي سالم الحلبي، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

الوطني وبالتعهدات والالتزامات الدولية المنطقية)[1]. فهذا الحق مكفول صراحة ضمن (مسودة الإعلان الخاص بالمدافعين عن حقوق الإنسان) الذي اعتمدته الأمم المتحدة من خلال الجمعية العامة في عام ١٩٩٨.

لذلك، فقد بينت المادة (١٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان "لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحايدة، نظراً منصفاً وعلنياً لفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه إليه"[2]. وأيضا نصت المادة (١/١٤) من العهد الدولي "الناس جميعاً سواء أمام القضاء، ومن حق كل فرد ، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية منشأة بحكم القانون، ويجوز منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تخل بمصلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال"[3].

وعلانية المحاكمة هو دليل على تقدم الدول وحداثتها، وهو بمثابة دعم الثقة بالأحكام الصادرة عن القضاء، فعندما تجري المحاكمات أمام الجمهور وتحت رقابته وأنظاره فإن الجمهور يستطيع أن يعرف مدى حيادية وشفافية المحاكم ومدى التزامها بمعايير العدالة والنزاهة في مجال القضاء[4].

ثالثاً: الحق في المحاكمة دون تأخير لا مبرر له في غضون مهلة معقولة[5]:

لكل فرد اتهم بارتكاب فعل جنائي في أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له، على أن يتوقف تقدير الوقت المعقول على ملابسات الحالة، ويجب أن تبدأ الإجراءات الجنائية وتنتهي في غضون

(1) فاضل الغدامسي، كفالة حق التقاضي ، بحث منشور في المجلة العربية لحقوق الإنسان ، اصدار المعهد العربي لحقوق الانسان ، تونس، العدد التاسع، السنة التاسعة ، حزيران ٢٠٠٢ ص٤٤.
(2) الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، انظر الموقع الإلكتروني: http://www.aljazeern.19at/NR
(3) المادة (١/١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(4) بسام سمير التلهوني، السرية في الدعوى الجزائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ١٩٩١، ص ٩٠ و ٩١.
(5) عمر الحديثي، مرجع سابق، ص ١٣٢.

مدة معقولة، وهذا يعني[1] ضرورة مراعاة التوازن بين حق المتهم في حاجة زمنية وتسهيلات كافية لإعداد دفاعه، وضرورة البدء في نظر الدعوى وإصدار الحكم "بعد جميع مراحل الاستئناف" دون أي تأخير لا مبرر له[2]. وهذا الحق منصوص عليه في المادة (١٤/٣ج) من العهد الدولي "التي تقضي بأن تجري محاكمة المتهمين بارتكاب جرائم دون تأخير لا مبرر له وفي غضون فترة زمنية معقولة "[3]. كما أكدت المعايير الدولية الإفراج عن أي شخص متهم بارتكاب فعل جنائي من الاحتجاز ريثما تتم محاكمة.

رابعاً: حق المتهم في أن يدافع عن نفسه بشخصه أو من خلال محام يترافع عنه[4]

لكل شخص يتهم بارتكاب فعل جنائي الحق في أن يدافع عن نفسه بشخصه أو من خلال محام، وله الحق في الحصول على مساعدة من محام يختاره بنفسه أو ينتدب لمساعدته من أجل مصلحة العدالة بدون مقابل، إذا كان غير قادر على أن يدفع أتعابه، وله الحق في ان يتصل بمحاميه في السرية[5].

ومن حق الفرد أن يحاكم حضورياً من أجل أن يدافع عن نفسه وهذا ما أكدته المادة (١٤/٣/د) من العهد الدولي (لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة بالضمانات الدنيا الآتية: "١-أن يحاكم حضورياً وأن يدفع عنه نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه وأن تزوده حكماً كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك بمحام يدافع عنه، دون تحميله أجراً على ذلك، إذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الأجر"[6].

(1) محمد خميس، مرجع سابق، ص ١٥٨.
(2) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٢٢٩.
(3) المادة (١٤/٣/ج) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(4) خضرخضر،مرجع سابق، ص١٢٨.
(5) محمد خميس، مرجع سابق، ص ١١٦.
(6) المادة (١٤/٣/د) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- المقصود بالوقت المعقول (يقيم الحد الزمني المعقول بناء على ملابسات كل حالة على حدة والأركان التي يلتفت في السياق تشمل ما يلي: (التشريع الوطني، واحتجاز المتهم أو عدم احتجازه وتعقيد القضية وسلوك المتهم وسلوك السلطات وقد اعتبرت بعض المحاكمات التي استغرقت فترات طويلة قد تصل عشرة سنوات أنها لم تتجاوز الحد الزمني المعقول. انظر محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٢٣١.

خامساً: حق المتهم في حضور المحاكمات[١]:

كل متهم من حقه أن يحضر محاكمته بنفسه، لكي يسمع مرافعة الادعاء الذي بحقه ويدافع عنه، وأيضاً من حق كل شخص يتهم بارتكاب فعل يستوجب العقاب أن يحاكم حضورياً من أجل أن يدافع عن نفسه، والحق في المحاكمة حضورياً جزء مكمل لحق المتهم في الدفاع عن نفسه[٢]، ولقد نصت كل المعايير والمواثيق الدولية على عدم جواز محاكمة المتهم غيابياً دون أن يحضر جلسات المحاكمة[٣]، حيث نصت المادة (١٤/٤/د) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه "لكل متهم أن يتمتع أثناء النظر في قضيته وعلى قدم المساواة التامة بالضمانات الدنيا... إن يحاكم حضورياً وأن يدافع عن نفسه..." [٤].

سادساً: الحق في استدعاء الشهود ومناقشتهم[٥]

لكل فرد يتهم بارتكاب فعل جنائي يعاقب عليه القانون الحق في استدعاء شهود نفي ومناقشة شهود الإثبات بنفسه أو من قبل غيره[٦]. ويعد حق المتهم في استدعاء الشهود ومناقشتهم من قبل المتهم من الأركان الرئيسية لمبدأ تكافؤ الفرص بين الدفاع والادعاء، والهدف من هذا الحق هو أن يكفل للمتهم الصلاحيات المخولة للادعاء من حيث استدعاء الشهود وإلزامهم بالحضور وفحص واستجواب أي شاهد إثبات يستدعيه الادعاء، وله أن يناقش شهود الاتهام بنفسه أو من قبل غيره وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهود النفي بذات الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام[٧]. وهذا ما نصت عليه المادة (١٤/٣/هـ) من العهد الدولي (لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته ، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا التالية" أن يناقش شهود الاتهام بنفسه، أو من قبل غيره، وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهود النفي بذات الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام[٨].

(1) نواف كنعان، حقوق الإنسان في الإسلام والمواثيق الدولية والدساتير العربية، الطبعة الأولى، دار إثراء للنشر، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣٤٤ وخميس محمد، مرجع سابق، ص ١٥٥.
(2) عمر الحديثي، مرجع سابق، ص ١٥٥.
(3) عيسى بيرم، مرجع سابق، ص ١٥٩.
(4) المادة (١٤/٣/د) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(5) خميس محمد، مرجع سابق، ص ٢٣٧.
(6) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٢٣٨.
(7) محمد خميس، مرجع سابق، ص ٢١٧.
(8) المادة (١٤/٣/هـ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ويرى الباحث أن حق المتهم في مناقشة الشهود بنفسه إذا لم يكن ضمن ضوابط قانونية ورقابية فإن مناقشة المتهم لشاهد قد تكون وسيلة يلجأ إليها المتهم لإبعاد الحقيقة خصوصاً إذا كان الشاهد المطلوب تربطه علاقة بالمتهم.

سابعاً: الحق في الاستعانة بمترجم شفهي وترجمة تحريرية:

يحق لأي شخص لا يفهم أو يتكلم اللغة التي تستخدمها السلطات أن يستعين بمترجم لمساعدته خلال الإجراءات بعد القبض عليه، على أن يزود بهذا المترجم بدون مقابل عند الحاجة لذلك، وتبرز الضرورة للمترجم إذا كان المتهم يجد صعوبة في التكلم أو الفهم أو القراءة للغة التي تستخدمها السلطات القضائية أو المحكمة، فله الحق في الحصول على مترجم شفهي من لغة المحكمة إلى لغة المتهم والعكس، كذلك يتولى المترجم إعداد نسخة محرره من الوثائق باللغة ذات الصلة، وينطبق ذلك على كافة مراحل الدعوى[1]. وقد نصت على هذا الحق المادة (١٤/٣/و) من العهد الدولي "لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا الآتية: أن يزود مجانا بترجمان إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستخدم في المحكمة"[2].

ثامناً: استبعاد الأدلة المنتزعة نتيجة للتعذيب أو غيره من ضروب الإكراه[3]

يجب أن تستبعد المحاكم الأدلة المستمدة من التعذيب والإكراه بكافة طرقه وأنواعه، بما في ذلك الاعترافات المنتزعة من المتهمين، إذ لا يجوز أن تستخدم المحاكم في نظم الدعاوى القضائية أي دليل انتزع تحت وطأة التعذيب أو أي ضرب آخر من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية[4]. كذلك تستبعد أية أقوال تستمد عن طريق التعذيب أو الإكراه، ولا تكتفي بعض المعايير الدولية الأخرى لاستبعاد أية أقوال تنتزع تحت وطأة التعذيب، بل ترفض أيضا الأخذ بأية أقوال تنتزع عن طريق المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة[5]. وقد أوضحت ذلك المادة (١٦) من مجموعة المبادئ التوجيهية بشأن أعضاء النيابة العامة بقولها "إذا أصبحت في حوزة أعضاء النيابة العامة أدلة ضد أشخاص مشتبه فيهم وأعلموا أو اعتقدوا استناداً أي أسباب وجيهة وأن الحصول عليها جرى بأساليب غير مشروعة وتشكل انتهاك خطير لحقوق الإنسان

(1) محمد الطراونة،مرجع سابق، ص ١٨٨.
(2) المادة (١٤/٣/د) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(3) حسن بشيت خويت ، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية خلال مرحلة المحاكمة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الاردن ١٩٩٨ ص١٣٧ وما بعدها
(4) عمر الحديثي، مرجع سابق، ص ١١١.
(5) محمد خميس، مرجع سابق، ص ٢٢١ وما بعدها.

خصوصاً استخدام التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة أو بواسطة انتهاكات أخرى لحقوق الإنسان، وجب عليهم رفض استخدام هذه الأدلة ضد أي شخص غير الذين استخدموا الأساليب المذكورة أو إخطار المحكمة بذلك، واتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان تقديم المسئولين عن استخدام هذه الأساليب إلى العدالة)[١].

الفرع الرابع: صدور الحكم وما بعده من إجراءات

تعد المرحلة الأخيرة بعد مثول المتهم أمام المحكمة والتي فيها يصدر الحكم بالبراءة أو بالإدانة بشأنه[٢] أن إعلان الأحكام القضائية واجب فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية المحدودة، ومن حق كل شخص يحاكم أمام محكمة أن يعرف الأسباب التي استند إليها حكمها، وألا يحاكم إلا أمام قضاة مخولين سلطة إصدار الأحكام القضائية، وأن يصدر عليه الحكم القضاة الذين باشروا نظر الدعوى[٣]، وفي هذه المرحلة يجب أن تتوافر للمتهم الضمانات التالية:

أولاً: الحق في إعلان الحكم:

يجب أن تصدر الأحكام في المحاكمات الجنائية وغير الجنائية بصورة علنية فيما عدا بعض الحالات المحدودة جداً. وينطبق هذا على الأحكام التي تصدرها أية محكمة، بما في ذلك المحاكم الخاصة والمحاكم العسكرية ومحاكم الاستئناف.

وتشمل الاستثناءات من شرط علانية الأحكام وفقاً للمادة (١/١٤) من العهد الدولي الأمور المتصلة بالأحداث، التي ينبغي فيها حماية الحياة الخاصة، وتلك المتصلة بالمنازعات بين الأزواج والوصاية على الأطفال.

ويهدف مبدأ علانية الأحكام إلى ضمان علانية تطبيق العدالة وخضوعها للفحص العام ومن ثم، فلكل فرد أن يطالب بحقه في معرفة الأحكام الصادرة، حتى وإن لم يكن طرفاً في الدعوى[٤].

---

(1) مبادئ توجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة ، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في هافانا من ٢٧ آب إلى ٧ أيلول، ١٩٩٠، جامعة منيسوتا، مكتبة حقوق الإنسان، للمزيد من التفاصيل انظر الموقع الالكتروني www.lawjo.net

(2) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢٠.

(3) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص٢٤٦.

(4) مصطفى العوجي، مرجع سابق، ص ٦٩٨ وما بعدها .

ويمكن إعلان الحكم بالنطق به شفوياً في جلسة للمحكمة مفتوحة للجمهور العام أو بنشره في صيغته المكتوبة. وينتهك الحق في علانية الحكم إذا لم يسمح بمعرفته إلا لمجموعة معينة من الأفراد، عندما لا يسمح إلا لأصحاب المصلحة الخاصة بالإطلاع على نص الحكم(١).

ثانياً: الحق في معرفة حيثيات الحكم:

وقد فسر الحق في علانية الحكم على أنه يلزم المحاكم بأن توضح حيثيات أحكامها، وحق المتهم في تسلم بيان يوضح حيثيات الحكم الصادر عليه ضرورة أساسية لكي يمارس حقه في الاستئناف، حيث تقضي المادة (٥/٧٤) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأن الحكم متضمناً "بياناً كاملاً ومعللاً بالحيثيات... بناء على الأدلة والنتائج" (٢).

ثالثاً: الحق في صدور الحكم في وقت معقول:

ويشمل الحق في المحاكمة العادلة في غضون فترة زمنية معقولة في الحصول على حكم معلل (أمام المحكمة الابتدائية ومحكمة الاستئناف) في غضون فترة زمنية معقولة(٣).

رابعاً: حظر تطبيق القوانين الجنائية بأثر رجعي أو محاكمة المتهم على نفس الجريمة مرتين:

لا يجوز إقامة الدعوى القضائية على شخص بسبب عمل قام به أو الامتناع عن القيام به لم يكن ارتكابه أو عدم ارتكابه فعلاً جنائياً في وقت الارتكاب أو الامتناع، ولا يجوز إقامة الدعوى القضائية أكثر من مرة واحدة على نفس الجريمة في نطاق نفس الولاية القضائية(٤). وهذا الحق ورد النص عليه في أكثر من وثيقة دولية فقد نصت المادة (١١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بقولها (لا يدان أي شخص بجريمة بسبب القيام بأي عمل أو الامتناع عن أي عمل لم يكن في حينه يشكل جرماً بمقتضى القانون الوطني أو الدولي، كما توقع أية عقوبة أشد من تلك التي كانت سارية في الوقت الذي ارتكب فيه هذا الفعل الإجرامي) (٥). كما نصت المادة (٧/١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. (على عدم جواز محاكمة شخص عن جريمة

---

(1) وحيد رأفت ، حقوق الانسان ،الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٧٧ ص٢٥٥.
(2). محمد الطراونة ، مرجع سابق ، ص٢٤٧.
(3) محمد خميس، مرجع سابق، ٢٢٠.
(4) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٢٢٦.
- نصت المادة (٥/٧٤) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (يصدر القرار كتابة ويتضمن بياناً كاملاً ومعللاً بالحيثيات التي تقررها الدائرة الابتدائية بناء على الأدلة والنتائج وتصدر الدائرة الابتدائية قراراً واحداً، حيثما لا يكون هنالك إجماع يتضمن قرار الدائرة الابتدائية آراء الأغلبية وآراء الأصلية، ويكون النطق بالقرار أو بخلاصة القرار في جلسة علانية". نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المعتمد في روما ١٧ تموز ١٩٩٨ انظر الموقع الإلكتروني: http://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc
(5) المادة (١١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨.

سبق وأن أدين بها أو برء منها وفقاً للقانون والإجراءات الجنائية في كل بلد) [١]. كذلك يحضر إقامة الدعوى القضائية بسبب ارتكاب أفعال لم تكن مجرمة وقت ارتكابها، كما لا يجوز إدانة أي شخص بسبب ارتكابه لفعل أو امتناعه عن ارتكاب فعل لم يكن ارتكابه أو الامتناع عن ارتكابه، يمثل مخالفة في حينه بموجب القانون الوطني أو الدولي أو طبقاً للمبادئ العامة المعترف بها لدى المجتمع الدولي[٢].

خامساً: يجب أن لا تنتهك العقوبات المعايير الدولية

لا يجوز أن تنتهك العقوبة ذاتها أو الطريقة التي توقع بها المعايير الدولية، بما في ذلك حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية والمهينة للحياة البشرية، ومن حق الشخص ان يعامل على نحو يحترم الكرامة المتأصلة في النفس البشرية، وقد أكدت المعايير الدولية إدانتها واستنكارها للعقوبات الجسدية بمختلف أشكالها، ولا يجوز توقيعها على أي شخص ولأي سبب كان مهما كانت جسامة وبشاعة الجريمة المرتكبة، كما لا يجوز توقيع أية عقوبة إلا على مرتكب هذه الجريمة وحده دون القصاص والاعتداء على أسرته أو أقاربه[٣]. فقد نصت المدة (١/١٥) من العهد الدولي (لا يجوز فرض اية عقوبة تكون أشد من تلك التي كانت سارية المفعول في الوقت الذي ارتكبت فيه الجريمة وإذا حدث، بعد ارتكاب الجريمة، أن صدر قانون ينص على عقوبة أخف، وجب أن يستفيد مرتكب الجريمة من هذا التخفيف) [٤].

سادساً: الحق في الاستئناف:

من حق كل متهم يدان بارتكاب فعل جنائي أن يلجأ إلى محكمة أعلى درجة من المحكمة التي أصدرت الحكم، من أجل مراجعة حكم الإدانة الصادر بحقه والعقوبة المقررة عليه. وقد أكدت المادة (٥/١٤/) من العهد الدولي (لكل شخص أدين بجريمة حق اللجوء، وفقاً للقانون، إلى محكمة أعلى كما تعيد النظر في قرار إدانته وفي العقاب الذي حكم به عليه) [٥].

سابعاً: الحق في التعويض عن الخطأ في تطبيق العدالة

من حق اي شخص يدان نتيجة لخطأ في تطبيق العدالة أن يجبر الضرر الذي لحق به، وأن الضحايا الخطأ في تطبيق العدالة حقاً في الحصول على تعويض من الدولة وهذا الحق مستقل

---

(1) المادة (٧/١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(2) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٢٤٨.
(3) رامز محمد عمار، حقوق الإنسان والحريات العامة، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٢٣.
(4) المادة (١/١٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
(5) المادة (٥/١٤/) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

عن الحق في الحصول على تعويض بسبب الاحتجاز دون مسوغ قانوني[١]. وقد نصت المادة (١٤/٦/) من العهد الدولي والمادة ٣ من البروتوكول السابع للاتفاقية الأوروبية على شرطين لكي يكون الشخص مستحقاً للتعويض:

- الشرط الأول: أن يصدر عليه حكم نهائي بارتكاب فعل جنائي (بما في ذلك الجنح البسيطة) ويعتبر حكم الإدانة نهائياً عندما لا يكون هنالك سبيل آخر للمراجعة القضائية أو الاستئنافية، كأن يكون المتهم استنفذ أساليب الانتصاف هذه أو مرت المدة الزمنية المحددة للانتفاع منها.

- الشرط الثاني: توقيع العقوبة عليه نتيجة لإدانته وقد تكون العقوبة حكماً بالسجن أو بنوع آخر من العقوبات[٢].

وتأسيساً على ما تقدم يتضح لنا أن الإخلال بحق المتهم في الدفاع يتمثل في عدم مراعاة الضمانات والامتيازات الممنوحة للمتهمين بارتكاب جرائم يعاقب عليها القانون مما يؤدي بالنتيجة إلى الإساءة لمراكزهم في الدعوى واختلال توازنها[٣]. ولذا فإن المعايير والمواثيق الدولية قد أكدت في الكثير من موادها على ضرورة تمتع المتهم بجملة من الضمانات التي من شأنها الحفاظ على حقوق المتهم سواء في مرحلة التحقيق ومرحلة المحاكمة، ومرحلة ما بعد المحاكمة وهذا دليل على أهمية هذه الضمانات في تحقيق المحاكمة العادلة كما تحدثنا آنفاً.

المطلب الثاني

اختصاص القضاء الوطني بنظر قضايا الفساد

حددت المادة (٩٩) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته أنواع المحاكم في الأردن على ثلاثة أنواع هي المحاكم النظامية والمحاكم الدينية، والمحاكم الخاصة، ونظراً لطبيعة قضايا الفساد وارتباطها بالجرائم الجزائية، فإن المشرع الأردني قام بتوزيع الاختصاص بنظر قضايا الفساد بين المحاكم النظامية والمحاكم الخاصة[٤]. إذ ينقسم القضاء الجزائي من حيث الولاية القضائية إلى قضاء ذي ولاية عامة يختص بنظر جميع الجرائم وبمحاكمة جميع المشتكى عليهم

---

(1) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢١.
- يقصد بالخطأ في تطبيق العدالة (هو لون من القصور الخطير في سير الدعوى القضائية من شأنه أن يلحق ضرراً فادحاً بالشخص المدان). أنظر محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٢٧٨.
(2) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص ٢٧٨ وما بعدها.
(3) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢١.
(4) حول تنظيم المحاكم الجزائية وتشكيلها واختصاصاتها، انظر محمد صبحي نجم، الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ٤٧٢، وما بعدها.

بارتكابها، ويطلق على المحاكم التي لها ولاية عامة محاكم القانون العام كمحاكم الصلح والبداية والاستئناف الخ... فهذه المحاكم ذات اختصاص عام بنظر الدعاوى الجزائية في جميع أنحاء المملكة، وفي الأردن محاكم البداية تختص بالنظر بجميع الجنح التي تخرج عن ولاية محاكم الصلح، وكذلك الجنايات التي تخرج من اختصاص محكمة الجنايات الكبرى، ويوجد جهات قضائية أخرى تختص بنظر نوع معين من الجرائم، محاكمة فئة خاصة من المشتكى عليهم، ويطلق على هذه المحاكم التي تمارس مثل هذا الاختصاص المحاكم ذات الولاية الخاصة، ومن هذه المحاكم محكمة الجنايات الكبرى ومحكمة الشرطة والمجلس العسكري للمخابرات العامة ومحكمة أمن الدولة[١].

نلاحظ مما تقدم أن المشرع الأردني قد أناط في كثير من الحالات الاختصاص بنظر قضايا الفساد بالمحاكم الخاصة، ممثلة بمحكمة أمن الدولة، لذا سنبحث في هذا المطلب بشيء من التفصيل الأحكام القانونية لمحكمة أمن الدولة وأثر ذلك في استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد، والتي أصدرت محكمة امن الدولة أحكاماً قضائية بخصوصها.

الفرع الأول: تشكيل واختصاص محكمة أمن الدولة

أولاً: تشكيل محكمة أمن الدولة

حدد قانون محكمة أمن الدولة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ وتعديلاته[٢] المفهوم والطبيعة القانونية لمحكمة أمن الدولة كمحكمة خاصة، من حيث بيان طريقة وأسلوب نشأتها وصاحب الصلاحية بذلك ومدى السلطة المتوافرة بين يدي صاحب تلك الصلاحية، ثم عدد أعضائها وطبيعتهم وصفاتهم، وكيفية انتقائهم، ثم اختصاصات هذه المحكمة سواء من الناحية الموضوعية، أو من الناحية الشخصية[٣].

حيث نصت المادة الثانية من قانون محكمة أمن الدولة (في أحوال خاصة تقتضيها المصلحة العامة يحق لرئيس الوزراء أن يشكل محكمة خاصة واحدة أو أكثر تدعى محكمة أمن الدولة تؤلف كل منها من ثلاثة من القضاة المدنيين و/أو القضاة العسكريين يعنيهم رئيس الوزراء

(1) كامل السعيد، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ٦٦٩ وما بعدها.
(2) هو القانون المنشور على الصفحة رقم ٥٢٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٤٢٩ تاريخ ١٩٥٩/٧/١.
(3) أسامة المناعسة، الوسيط في شرح قانون محكمة أمن الدولة،الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، ٢٠٠٩، ص ١٢ ما وبعدها.

بناء على تنسيب وزير العدل بالنسبة للمدنيين ورئيس هيئة الأركان المشتركة بالنسبة للعسكريين وينشر القرار في الجريدة الرسمية) [١].

(أ-ويعين رئيس هيئة الأركان المشتركة مدير القضاء العسكري أو أحد مساعديه نائباً عاماً لمحكمة أمن الدولة ويجوز أن يعين من القضاة العسكريين مساعداً له أو أكثر، كما يعين قاضياً عسكرياً أو أكثر لممارسة وظيفة المدعي العام، وذلك وفقاً للصلاحيات المعطاة لكل منهم في قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به.

ب-يمارس المدعي العام وأي مساعديه من أفراد الضابطة العدلية وظائفهم استناداً للصلاحيات الممنوحة لهم بموجب أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به، يجوز لأفراد الضابطة العدلية عند الضرورة الاحتفاظ بالمشتكى عليهم مدة سبعة أيام قبل إحالتهم للمدعي العام. ٢-على الرغم مما ورد في قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به للمدعي العام إصدار مذكرة توقيف بحق المشتكى عليه في الجنح الداخلة في اختصاص محكمة أمن الدولة لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً قابلة للتجديد إذا اقتضت مصلحة التحقق ذلك على أن لا تتجاوز مدة التجديد شهرين) [٢].

نلاحظ بهذا الصدد أن المشرع أعطى الحق لرجال الضابطة العدلية في جرائم أمن الدولة الاحتفاظ بالمشتكى عليهم مدة لا تزيد عن سبعة أيام في حين أن المشرع في المادة ١/١٠٠/ب من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١[٣]، وتعديلاته حددت المدة التي يحق لرجال الضابطة العدلية احتجاز الشخص فيها هي ٢٤ ساعة فقط، من أجل إحالته للمدعي العام المختص، إن ما جاء في قانون محكمة أمن الدولة بخصوص الاحتفاظ لا يتفق مع ضمانات المحاكمة العادلة كما أشرنا سابقاً التي توجب سرعة عرض المتهم على السلطات القضائية من أجل عدم حرمان الشخص من حريته".

---

(1) هكذا عدلت هذه المادة بالقانون المعدل لقانون محكمة أمن الدولة رقم ٦ لسنة ١٩٩٣ وكان نصها قبل ذلك بالقانون الأصلي كما يلي (في أحوال خاصة تقتضيها المصلحة العامة وبناء على تنسيب القائد العام للقوات المسلحة يحق لرئيس الوزراء أن يشكل محكمة خاصة تدعى محكمة أمن الدولة تؤلف من ثلاثة من العسكريين و/أو المدنيين الذين يعينهم رئيس الوزراء قضاة فيها بموجب أمر ينشر في الجريدة الرسمية).

(2) المادة ٧ من قانون محكمة أمن الدولة وتعديلاته رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩.

(3) كامل السعيد، مرجع سابق، ص ٤١٢.

- إذا مضى على المشتكى عليه مدة التوقيف القصوى البالغة ستة أشهر في الجنايات وشهرين على الجنح واقتضت مصلحة التحقيق إبقاء المشتكى عليه موقوفاً وجب على المدعي العام أن يعرض إضبارة الدعوى على المحكمة المختصة بمحاكمة المشتكى عليه لتحديد مدة التوقيف حسب الأصول ووفقاً لأحكام المادة ١١٤ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته.

ثانياً: اختصاصات محكمة أمن الدولة

حددت المادة (٣) من قانون محكمة أمن الدولة وتعديلاته رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩، الاختصاصات المنوطة بمحكمة أمن الدولة، حيث تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبينة أدناه والتي تقع خلافاً لأحكام القوانين التالية أو ما يطرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجرائم أو ما يحل محلها من قوانين:

١- الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي والخارجي المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.

٢- جرائم تزوير البنكنوت والمسكوكات المنصوص عليها في المواد من (٢٣٩ إلى ٢٥٢) من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.

٣- الجرائم الواقعة خلافاً لأحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم ٥٠ لسنة ١٩٧١.

٤- الجرائم الواقعة خلافاً لأحكام قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم ١١ لسنة ١٩٨٨.

٥- الجرائم الواقعة خلافاً لأحكام المادة ١٢ من قانون المفرقعات رقم ١٣ سنة ١٩٥٣.

٦- الجرائم الواقعة خلافاً لأحكام الفقرتين (أ) و (ب) من المادة (١١) من قانون الأسلحة النارية والذخائر قم ٣٤ لسنة ١٩٥٢.

٧- الجرائم الواقعة على السلامة العامة المنصوص عليها في المواد من (١٥٧) إلى (١٦٨) من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.

٨- مخالفة أحكام المادة (١٩٥) من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠[1].

٩- الجرائم المنصوص عليها في المواد (١٦٠ و ١٦٢) وفي الفقرات (ب) و (ج) و (د) و (هـ) من المادة (١٧٧) وفي الفقرتين (ب) و (ج) من المادة (١٧٩) من قانون الطيران المدني رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٥.

١٠- حكم الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة ٢٠٦ من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.

(1) المادة (١٩٥) من قانون لعقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ تتعلق هذه المادة بإطالة اللسان والتطاول على مقام حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة الأردنية الهاشمية، للمزيد أنظر المادة ١٩٥ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.

١١- أي جريمة أخرى ذات علاقة بالأمن الاقتصادي يقرر رئيس الوزراء إحالتها إليها.

ب-إذا تبين للنائب العام لدى محكمة أمن الدولة وجود تهم تخرج عن اختصاص محكمة أمن الدولة فله أن يحيلها بالتلازم إلى محكمة أمن الدولة للفصل بها[١].

- كما يعتبر خاضعاً لصلاحية محكمة أمن الدولة دون غيرها كل من تآمر أو حرض أو ساعد على ارتكاب أية جريمة من الجرائم المشمولة بأحكام هذا القانون أو حاول ارتكابها وحاول حمل غيره أو تحريضه أو تشويقه على ارتكابها أو ساعد بأية صورة أخرى على تسهيل ارتكابها وبالعموم كل من كانت له أية صلة باقتراف هذه الجرائم[٢].

الفرع الثاني : إجراءات المحاكمة أمام محكمة أمن الدولة[٣]

١- جاءت المادة ٨ من قانون محكمة أمن الدولة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩، تنص على إجراء المحاكمات لدى محكمة أمن الدولة بصورة علنية، وإجراءاتها سريعة، حيث يتعين على المحكمة النظر في أي قضية ترد إليها خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ تقديمها وتعقد جلساتها لذلك الغرض في أيام متتالية، ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من (٤٨) ساعة إلا عند الضرورة، ولأسباب تذكرها في قرار التأجيل[٤].

٢- تصدر المحكمة قراراتها بالإجماع، أو بأغلبية الآراء، وأحكامها من الجنايات قابلة للطعن لدى محكمة التمييز خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تفهيمها إذا كانت وجاهية، ومن تاريخ تبليغها إذا كانت غيابية، وذلك بالنسبة للنائب العام والمحكوم عليه، أما في الجنح فهي قابلة للطعن لدى محكمة التمييز خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كانت وجاهية وتاريخ تبليغها إذا كانت غيابية أو بحكم الوجاهي[٥].

---

(1) المادة (٣) من قانون محكمة أمن الدولة وتعديلاته رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩.
(2) المادة (٤) من قانون محكمة أمن الدولة وتعديلاته رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩.
- في عام ٢٠٠٧ تم تعديل قانون الطيران المدني رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٥ بموجب قانون الطيران المدني رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٧ المنشور على الصفحة ٣٧٣٥ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٨٢٨ بتاريخ ٢٠٠٧/٥/٣١ حيث نصت المادة ١٧٩، ب – ج من قانون الطيران المدني رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٥ على (لمحاكم المملكة أن تحكم بمصادرة الطائرة في الحالات التالية ب إذا قام مالك الطائرة أو مستثمرها بنقل أسلحة أو ذخائر حربية بقصد التهريب أو ارتكاب جريمة أمن الدولة. ج-إذا كانت من طائرات العدو) حيث بقيت المادة ١٧٩/ب-ج من قانون الطيران المدني الأردني رقم ٥٠ سنة ١٩٨٥ بموجب قانون الطيران المدني الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٧ في منطوق المادة (٦٣).
(3) أسامة المناعسة، مرجع سابق، ص ٤٠.
(4) المادة (٨) من قانون محكمة أمن الدولة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩.
(5) المادة (٩) من قانون محكمة أمن الدولة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩.

٣- وعند نظر محكمة التمييز في التمييز المرفوع إليها تنعقد من خمسة قضاة على الأقل وتعتبر في هذه الحالة محكمة موضوع، ويجوز لها تصديق الحكم بناء على البينات الواردة في ملف القضية أو تنقضه، وتبرئ المتهم أو تدينه، ولها أن تحكم بما كان يجب على محكمة أمن الدولة أن تحكم به ، وإذا كان حكم محكمة أمن الدولة بالبراءة، فلا يجوز لمحكمة التمييز أن تدين المتهم ما لم تعيد سماع البينة، وإذا تبين لمحكمة التمييز أن هنالك خطأ في الإجراءات أو مخالفة للقانون، فيجوز لها نقض الحكم، وإعادة القضية إلى محكمة أمن الدولة للسير بها وفقاً للتعليمات التي تقررها وفي جميع الأحوال قرار محكمة التمييز قطعياً[١].

إلا أنه ووفقاً لما جاء في المادة (٢/١٠١) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وبعد التعديل الأخير الذي طرأ عليه أصبح من غير الجائز محاكمة المدنيين أمام أي محكمة لا يكون جميع قضاتها من المدنيين، إذ جاء فيها (لا يجوز محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاتها مدنيين، ويستثنى من ذلك جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب وجرائم المخدرات وتزييف العملة). بناء على ذلك فإنه من غير الجائز دستورياً أن تقوم محكمة أمن الدولة بنظر القضايا المرتبطة بالفساد المالي إلا إذا كان جميع قضاتها مدنيين[٢].

ويرى الباحث أن التعديل الذي طرأ على منطوق المادة (٢/١٠١) من الدستور الأردني والذي جعل محاكمة مرتكبي جرائم الفساد المالي يحاكمون أمام قضاة مدنين فقد أصاب المشرع بهذا التعديل، فالصبغة العسكرية تخلق عند البعض الشعور بعدم استقلالية المحكمة نظراً لتبعية القضاة العسكريين لسلطات رئاسية ومن الممكن الانقياد لرغبات هذه السلطات على حساب تحقيق العدالة والمساواة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هنالك عدد من المحاكم الخاصة يقتصر اختصاصها على النظر في الجرائم المرتكبة من قبل أشخاص محددين هم العاملين في الأجهزة العسكرية والأمنية وهي[٣]:

(1) المادة (١٠) من قانون محكمة أمن الدولة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩.
(2) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢٤.
(3) أسامة المناعسة، مرجع سابق، ص ٢٦.

١- المحاكم العسكرية:

تؤلف المحاكم العسكرية من قضاة عسكريين مستقلين عن القضاة النظاميين، ولها نيابة عامة عسكرية خاصة وتختص بنظر الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري أو قانون العقوبات العام، أو أي قانون آخر.

وتسري أحكام هذا القانون على ما يلي[١]:

أ- كل ضابط أو فرد في القوات المسلحة ارتكب أياً من الجرائم المنصوص عليها فيه فاعلاً كان، أو محرضاً أو متدخلاً وإن فقد صفته العسكرية بعد ارتكابه تلك الجريمة.

ب- اسرى الحرب وضباط وأفراد الجيوش الحليفة الموجودة في المملكة أو تحت إ مرة القوات المسلحة إذا ارتكبوا أياً من الجرائم المنصوص عليها فيه.

٢-محكمة الشرطة:

تختص محكمة الشرطة في النظر بالجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري، أو قانون العقوبات العام أو أي قانون آخر... والتي يرتكبها ضباط الأمن العام، وضباط الصف، وأفراد الشرطة، وتلاميذ القوة في الجامعات والمعاهد وكلية العلوم الشرطية، والأفراد والضباط الذين أنهوا خدماتهم من القوة لأي سبب إذا كان أحدهم قد ارتكب جريمة أثناء وجوده في الخدمة.

وتتألف المحكمة من رئيس وعضوين على الأقل، ويتولى المرافعة أمامها مدعي عام من الأمن العام، وتجري محاكماتها وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية، وأحكامها قابلة للتمييز خلال ٣٠ يوماً وعندا تنعقد محكمة التمييز بأربعة قضاة من قضاتها، ينضم إليهم عضو خامس ينتدبه مدير الأمن العام من بين الضباط على ألا تقل رتبته عن عقيد.

---

(1) المادة (٣) من قانون العقوبات العسكري رقم ٥٨ لسنة ٢٠٠٦.
- ما تقول به بخصوص محاكمة العسكريين أمام المحاكم العسكرية إنما يستند إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم ٣١ لسنة ٢٠٠٢أن الذي يتولى إقامة دعوى الحق العام هي النيابة العسكرية، مادة (٢) من القانون المذكور وتقام هذه الدعوى أمام المحاكم العسكرية، المادة ٦ وما بعدها من ذات القانون، والجدير بالذكر أن هذا القانون قد أدخل تعديلات جوهرية من حيث أجاز استئناف الأحكام الجنائية والجنحية الصادرة عن محاكم الاستئناف العسكرية، مادة ٩ من القانون، كما أجاز إعادة المحاكمة مادة ١١، أنظر كامل السعيد، مرجع سابق، ص ٦٧٧.

وتعتبر محكمة التمييز في هذه الحالة محكمة موضوع، ويجوز لها أن تصدق الحكم بناء على البينات الواردة في ملف القضية، أو أن تنتقضه، وتبرئ المتهم أو تدينه، ولها أن تحكم بما كان يجب أن تحكم به محكمة الشرطة[1].

٣-المجلس العسكري لدائرة المخابرات العامة:

يختص هذا المجلس بالنظر في الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري، أو قانون العقوبات العام أو أي قانون آخر... والتي يرتكبها منتسبو وموظفو المخابرات العامة، ويكون للمجلس ذات الصلاحيات الممنوحة لمحكمة أمن الدولة، ويتولى وظائف النيابة العامة لديه ضباط مجازون في الحقوق من منتسبي الدائرة، وذلك وفقاً لما حددته المادتين (٦/٧) من قانون المخابرات العامة رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته[2]، وقد مارس هذا المجلس اختصاصه بنظر بعض قضايا الفساد المرتبطة بضباط عملوا في جهاز المخابرات العامة[3].

الفرع الثالث: مدى انسجام محكمة أمن الدولة مع معايير المحاكمة العادلة الدولية

المحاكم النظامية الجزائية أو العادية هي المختصة أصلاً بنظر الدعاوى الجزائية في جميع أنحاء المملكة وهي المشكلة بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية[4]. أياً كان مرتكبها أما المحاكم العسكرية فهي محاكم خاصة ذات اختصاص استثنائي مناطة إما خصوصية الجرائم التي تنظرها وإما شخص مرتكبها على أساس صفة معينة توافرت فيه[5]. وحتى تكون الأحكام الصادرة عن محكمة أمن الدولة معترف بها وبشرعيتها على الصعيد الدولي وإمكانية مطالبة الدول والمنظمات الدولية التعاون لغايات تنفيذ أحكامها، لا سيما تلك المتعلقة بقضايا الفساد المالي، لا بد أن تكون مستجيبة ومتفقة مع معايير المحاكمة العادلة المتعارف عليها دوليا، وكما أشرنا عنها في المطلب الأول من هذا المبحث، ومن خلال الواقع العملي أثبت أن أحكام محكمة أمن الدولة- يشوبها الشك في المصداقية والنزاهة من وجهة نظر الدول والمنظمات الدولية الأخرى، مما دفعها لعدم التعاون لتنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة أمن الدولة وعلى سبيل المثال فإن الشرطة الدولية (الانتربول) لا تستجيب في كثير من الحالات لطلبات وتنفيذ أحكام محكمة أمن الدولة[6]. وعلى الرغم من أن إنشاء محكمة أمن الدولة استند إلى نص المادة ٩٩ من الدستور

---

(1) المادة (٨٥) من قانون الأمن العام رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥.
(2) المادة (٧ و ٦) من قانون المخابرات العامة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته.
(3) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢٤.
(4) كامل السعيد، مرجع سابق، ص ٦٧٠.
(5) محمد خميس، مرجع سابق، ص ٣٢٢.
(6) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢٥.

الأردني كمحكمة خاصة، إلا أنه توجد بعض المآخذ على هذه المحكمة وتمثلت هذه المآخذ بما يلي:

أولاً: لا تحقق محكمة أمن الدولة مقومات القضاء الطبيعي[١]

يرجع بعض الفقه فكرة القضاء الطبيعي إلى وثيقة العهد الأعظم (الماجناكارتا) عام ١٢١٥ ، والذي نصت المادة (٢٩) منه على أنه (لا يجوز معاقبة إنسان حر إلا إذا كان بناء على حكم صادر من نظرائه ووفقاً لقانون البلاد) وفي القرن الثالث عشر تطورت فكرة القاضي الطبيعي لتعبر عن فكرة انتماء القاضي إلى طبيعة المتقاضين ذاتها، ومن ثم تطورت الفكرة حتى النص عليها في بعض الدساتير كأصل للدولة القانونية، كما هو الحال في المادة (٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١[٢].

وهنالك مجموعة من المقومات الواجب توافرها لكي يوصف القضاء طبيعيا[٣]، وهذه المقومات هي[٤]:

١- أن يتم إنشاء المحكمة وتحديد اختصاصاتها بقانون.

٢- إنشاء المحكمة وتحديد اختصاصها بقواعد عامة مجردة قبل وقوع الجريمة.

٣- أن تتوافر في هيئات المحكمة ضمانات الكفاية والحيدة والاستقلال.

٤- كفالة حقوق الدفاع وضماناته للأشخاص الذين يمثلون أمام المحكمة.

٥- أن تكون المحكمة دائمة دون قيد زمني معين سواء تحدد هذا القيد بمدة معينة أو ظروف استثنائية.

نلاحظ أن الشرط الأخير غير متحقق في محكمة أمن الدولة، إذ أنها محكمة مؤقتة وغير دائمة، ويستدل على ذلك من نص المادة الثانية من قانون محكمة أمن الدولة، والتي وضحت أن

---

(1) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢٥.
(2) أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٣٦٦.
(3) خيري الكباش، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان (دراسة مقارنة) ، دار الجامعيين، ٢٠٠٢ن ص ٥٩٩.
(4) محمد كامل عبيد، استقلال القضاء (دراسة مقارنة)، ص ٥٧٠.

تشكيل المحكمة يكون بقرار من رئيس الوزراء في الأحوال الخاصة التي تقتضيها المصلحة العامة للدولة[١].

ثانياً: الطابع العسكري لقضاة محكمة أمن الدولة

يغلب على تشكيل محكمة أمن الدولة الطابع العسكري ومنشأ هذا الطابع هو قانون محكمة أمن الدولة والذي نص في المادة الثانية من قانون محكمة أمن الدولة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ وتعديلاته، تتكون النيابة العامة لدى المحكمة من قضاة وعسكريين، على الرغم من إمكانية تشكيل المحكمة من قضاة مدنيين[٢]. وتضم المحكمة في تشكيلها كما أشرنا آنفاً قضاة عسكريين، ورئاسة المحكمة دائماً تكون للقاضي عسكري وهذا يعني أن الاستقلالية الممنوحة لهذه المحكمة منقوصة، ويجعل القضاة العسكريين تابعين لسلطاتهم الرئاسية فالأساس أن القضاء مستقل لا سلطان عليه غير القانون[٣]. وقد يكون في ذلك خروج على المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة[٤].

ثالثاً: توسيع اختصاص المحكمة:

الأصل وحسب تسمية المحكمة أن يقتصر اختصاص هذه المحكمة على الجرائم الواقعة على أمن الدولة ، إلا أن الواقع خلاف ذلك، فالاختصاصات المنوطة بمحكمة أمن الدولة تعدت اختصاها بالنظر في الجرائم الواقعة على أمن الدولة لتتمثل جرائم لا تهدد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي[٥]. وهذا يعتبر تغول وسلب للاختصاصات المنوطة بالقضاء النظامي لحساب القضاء الخاص وهو الاستثناء، وهذا التوسع في اختصاصات محكمة أمن الدولة لا يحقق الغاية المرجوة من إنشاء هذه المحكمة، وإنما يجعلها محكمة طوارئ[٦].

---

(1) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢٥.

(2) سميح المجالي وعلي مبيضين ، شرح قانون العقوبات العسكري،الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشروالتوزيع،٢٠٠٨ ، ص٥٥.

(3) كامل السعيد، مرجع سابق، ص ٦٧٧.

(4) جاء في هذه المبادئ تحت عنوان الحالة وشروط الخدمة "٣-ينبغي لأعضاء النيابة بوصفهم أطرافاً أساسيين في مجال إقامة العدل، الحفاظ دوماً على شرف مهنتهم وكرامتهم ٤-تكفل الدول تمكين أعضاء النيابة العامة من أداء وظائفهم المهنية دون ترهيب أو تعويق أو مضايقة أو تدخل غير لائق، ودون التعرض، بلا مبرر، للمسئولية المدنية أو الجنائية أو غير ذلك من المسؤوليات. ٥- تؤمن السلطات حماية أعضاء النيابة وأسرهم بدنياً عندما تتعرض سلامتهم الشخصية للخطر بسب اضطلاعهم بوظائف النيابة العامة. انظر الموقع الإلكتروني http://www.umn.edu/humanrts/arab

(5) محمد الجبور، الجرائم الواقعة على أمن الدولة، الطبعة الأولى، ١٩٩٣، ص ٦٦ وما بعدها.

(6) محمد الفاضل، محاضرات في الجرائم السياسية، الطبعة الثالثة، جامعة دمشق، ١٩٧٧، ص ٥٠.

ويرى الباحث أن توسيع اختصاصات محكمة أمن الدولة وبالشكل غير المبرر قد يكون منفذا تلجأ إليه السلطة التنفيذية لتمرير بعض قراراتها ورغباتها متذرعة بتحقيق العدالة، والسرعة في البت فرئيس الوزراء يملك بموجب المادة (١١/أ/٣) من قانون محكمة أمن الدولة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ إحالة أي قضية ذات علاقة بالاقتصاد الوطني إلى محكمة أمن الدولة.

وعلى الرغم من التعديلات الدستورية التي تم إجراؤها في عام ٢٠١١ والتي شملت المادة (١٠١/٢) من الدستور، إلا أن هذا التعديل لم يغير كثيراً من واقع اختصاصات محكمة أمن الدولة، والتي يبدو للقارئ أن اختصاصات المحكمة أصبحت مقصورة على جرائم الخيانة العظمى والتجسس والإرهاب والمخدرات وتزييف العملة. إن هذا التعديل لم يغير من اختصاص المحكمة وإنما جعل الجرائم المشار إليها هي فقط ما يمكن نظره من قبل قضاة عسكريين، أما باقي الجرائم التي تختص بها المحكمة فلم يطرأ عليها تغيير، وإنما أوجب التعديل الدستوري الذي تم أن ينظرها قضاة مدنيون لا عسكريون[1].

رابعاً: إجراءات محكمة أمن الدولة [٢]

أجازت المادة (٧-/ب/١) من قانون محكمة أمن الدولة لأفراد الضابطة العدلية عند الضرورة الاحتفاظ بالمشتكى عليهم مدى لا تتجاوز سبعة أيام قبل إحالتهم للمدعي العام وهذا يعتبر خروجاً عن الأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته، حيث أوجبت المادة (١٠٠/١/ب) منه على موظف الضابطة العدلية سماع أقوال المشتكى عليه فور إلقاء القبض عليه وإرساله خلال أربع وعشرون ساعة إلى المدعي العام المختص، بالإضافة إلى أن الاحتفاظ بالمشتكى عليهم مدة لا تتجاوز سبعة أيام لا يتفق مع المعايير والمواثيق الدولية للمحاكمة العادلة التي نادى بها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على سرعة التحقيق مع المتهم وعدم حرمانه من حريته بالمدة المعقولة، كذلك خرج المشرع في قانون محكمة أمن الدولة على الأحكام

(1) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢٦.
- وفيما يتعلق بعدم دستورية محكمة أمن الدولة، قالت محكمة التمييز الأردنية في قرارها رقم ١٩٩٧/٢ لسنة ١٩٩٧ (لا يرد القول أن تشكيل محكمة أمن الدولة مخالف للدستور ولقانون استقلال القضاء طالما أن المادة ٩٩ من الدستور تنص على أن أنواع المحاكم ثلاث هي المحاكم النظامية والدينية والخاصة المشكلة بمقتضى أحكام المادة الثانية المعدلة من قانون محكمة أمن الدولة رقم ٦ لسنة ١٩٩٣، كما حددت المادة الثالثة من ذات القانون اختصاصات لمحكمة ومنها الجرائم ا لواقعة خلافاً لأحكام المادة ١٢ من قانون المفرقعات كما أن أحكام محكمة أمن الدولة قابلة للتمييز وتنظر محكمة التمييز أحكامها كمحكمة موضوع طبقاً لأحكام المادة العاشرة من قانون محكمة أمن الدولة) أنظر مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص ٢٧٠٨.
(2) عبد الإله النوايسة، الأحكام الخاصة بمحكمة أمن الدولة الأردنية، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد ٢، السنة ٣٠، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ٩٥ وما بعدها.

العامة للتوقيف المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية إذ نصت المادة (٧/ب/٢) على أنه (على الرغم مما ورد في قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به للمدعي العام إصدار مذكرة توقيف بحق المشتكى عليه في الجنح الداخلة في اختصاص محكمة أمن الدولة لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً قابلة للتجديد إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك أن لا تتجاوز مدة التجديد شهرين).

وبالنتيجة فإن قيام محكمة أمن الدولة بنظر قضايا الفساد المالي وفق الاختصاص الممنوح لرئيس الوزراء بموجب قانون الجرائم الاقتصادية، أمر يصعب تصوره في ظل وجود محكمة لا يتوفر فيها الشروط والمواصفات المطلوبة في القضاء الطبيعي السالفة الذكر، وأيضاً عدم توفر ضمانات المحاكمة العادلة للأشخاص الذين يحاكمون أمام محكمة أمن الدولة، ناهيك عن عدم الاعتراف الدولي بالأحكام الصادرة عن هذه المحكمة الأمر الذي قد يحول بين الدولة الأردنية وبين إمكانية إعادة واسترداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد التي تم تهريبها للخارج نتيجة لارتكاب جرائم فساد، وعلى الرغم من صدور العديد من الأحكام من محكمة أمن الدولة بهذا الخصوص، إلا أن عدم الاعتراف بشرعية هذه الأحكام على الصعيد الدولي يقف عائقاً أمام استرداد الأموال المنهوبة[1]. مما يستوجب إعادة قضايا الفساد المالي التي أصدرت فيها محكمة أمن الدولة أحكاماً لولاية القضاء النظامي لكي يصدر فيها أحكاماً تتوافر فيها ضمانات المحاكمة العادلة، لعل وعسى تستطيع الحكومة الأردنية استرداد هذه الأموال محل الأحكام، وملاحقة الفاسدين الذين لاذوا بالفرار دون إمكانية تنفيذ أحكام أمن الدولة بحقهم بالمساعدة الدولية، فكم من قضايا فساد مالي كبدت الدولة الأردنية خسائر بملايين الدنانير وأود الإشارة هنا أنه في كل دول العالم توجد محاكم تختص بالأمن القومي للبلد والقضايا التي تمس كيان الدولة إلا أن هذه المحاكم تتوفر فيها ضمانات المحاكمة العادلة والاستقلالية والاعتراف والمساعدة الدولية.

---

(1) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٢٧.

- ومن أشهر القضايا التي نظرتها محكمة أمن الدولة في عام ١٩٩٢ قضية بنك البتراء (إذ أن محكمة أمن الدولة أصدرت في ١٩٩٢/٤/٩ على المدعو (أحمد عبد الهادي الجلبي) الفار من وجه العدالة حكماً بالسجن ١٥ سنة مع الأشغال الشاقة لإدانته بالاختلاس، والحكم عليه أيضاً بحكم آخر بالسجن ١٥ سنة مع الأشغال الشاقة بعد إدانته بالاشتراك وإدانته بإساءة الائتمان بمفرده وبالاشتراك والحكم عليه بالسجن أربع مرات. وإدانته بالاحتيال بالاشتراك والحكم عليه بالسجن ثلاث سنوات وبالنتيجة قررت أمن الدولة جمع الأحكام الصادرة بحق الجلبي والحكم عليه بالسجن ٢٢ مع غرامة مالية قدرها ٢٧ مليون و٢٦٦ ألف دولار أمريكي و ٧٧٥ ألف مارك ألماني، و ٩٩٤٥ جنيهاً إسترلينيا، ومليون و ٣٣٢ ألف دينار أردني، وعلى الرغم من أن كافة ما أدين الجليب باختلاسه لا يتجاوز بمجمله الـ ٣٠ مليون دينار أردني، إلا أن خسائر البنك تجاوزت ذلك بكثير، فقد جاء بقرار المحكمة أن خسائر بنك البتراء بلغت ٢٣٣ مليون دينار أردني منها ١٥٧ مليون و ٢٩٠ ألف دينار أردني تم اختلاسها من قبل الجلبي وأقرباء له إضافة إلى عاملين في البنك أيدنوا جميعاً بهذا القرار، اشار إلى ذلك الدكتور حمدي قبيلات في هامش بحثه مدى كفاية النظام القانوني الاردني لاسترداد الاموال المنهوبة ص٢٧

المبحث الثاني

آلية متابعة متحصلات جرائم الفساد

عقب اندلاع ثورات الربيع العربي التي شهدتها بعض الدول العربية والتي برزت على ساحة القرن الواحد والعشرين وبالتحديد عام الثورة فيه ٢٠١١ والذي يمثل صحوة الشعوب[١]. لقد قام الحكام والرؤساء الذين تم الإطاحة بهم وبأعوانهم وأقاربهم وبطانتهم بأبشع صور النهب والاختلاس والغدر فقاموا بضرب المبادئ والقيم كفائدتين وكأمثلة يحتذى بها شعوبهم عرض الحائط فكما يقولون في المثل الشعبي "حاميها حراميها" وأكبر أمثلة القرن الواحد والعشرين على جرائم الفساد التي مارسها حكام مع شعبهم هو ما فعله الرئيس التونسي المخلوع زين العابدين بن علي والرئيس المصري المخلوع حسني مبارك، والرئيس الليبي السابق معمر القذافي،وغيرهم هؤلاء الذين سرقوا ثروات ومقدرات وأموال أوطانهم والتي تقدر بالمليارات[٢]. ومن هنا أصبح موضوع استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد من الموضوعات الأكثر جدلاً ونقاشاً على المستوى الوطني والإقليمي والدولي لاسترداد الأموال الطائلة التي نهبها الفاسدون[٣].

لقد أدرك المجتمع الدولي ككل أهمية إيجاد وسائل وآليات قانونية وقضائية ودولية يتم بموجبها استرداد الأموال المنهوبة، وهذه الوسائل تتمثل بالتشريعات الوطنية التي تكفل الحماية الجزائية والمدنية للأموال العامة للدولة والأموال الخاصة للأفراد، ودولياً جاءت اتفاقية مكافحة الفساد التي تعد بمثابة خريطة الطريق بشأن اتخاذ التدابير الرامية لاسترداد متحصلات جرائم الفساد، ونظراً لأهمية موضوع استرداد الأموال المنهوبة جراء ارتكاب أفعال الفساد وجدت أنه من المهم في موضوع بحثنا أن نلقي الضوء على الآلية التي يمكن من خلالها استرداد الأموال على الصعيد الوطني والدولي، لذا سنقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين، ففي المطلب الأول

---

(1) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٥.

(2) مقال حول البحث عن (الأموال المنهوبة) للكاتب زملة خرباطي ، لندن، ٢ أيلول ٢٠١٣، منشور على موقع الحياة: http://alhayat.com.

(3) أنظر توصيات مؤتمر استرداد الثروات العربية المنهوبة الذي عقد في الدوحة في الفترة ١١-١٣ سبتمبر ٢٠١٢ على الموقع الإلكتروني www.oecd.org/dac/ogvernance ومن أبرز التوصيات:

أ. بناء قاعدة بيانات خاصة بإجراءات استرداد الأموال والممارسات الفضلى بما يشمل المساعدة القضائية المتبادلة والمتطلبات المشابهة من قبل الدولة الشريكة.

ب. مراجعة التشريعات والممارسات بغرض دراسة إدخال إصلاحات عليها بما يشمل تكييفها مع العناصر التي نصت عليها خطة عمل استرداد الأموال والتي من شأنها تبسيط وتسهيل التعاون.

ج. إنشاء شبكة إقليمية لجمع الخبرات المكتسبة في مجال استرداد متحصلات جرائم الفساد.

د. استمرار التعاون في متابعة عمل المبادرة الخاصة باسترداد الأموال وذلك من خلال القيام بأنشطة فردية أو جماعية من شأنها أن تظهر التقدم الحاصل في عناصرها على مدار عام ٢٠١٣.

سنتحدث عن السند القانوني لحق الأردن بمتابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الوطني، أما المطلب الثاني سنتعرف على أهم التزامات الدول المساعدة في متابعة هذه المتحصلات.

المطلب الأول

السند القانوني لحق الأردن بمتابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الوطني

على الرغم من الخلاف الفقهي[١] الذي ساد خلال فترة زمنية معينة حول حق الملكية للدولة بين اتجاه منكر ومؤيد لحق الدولة لهذه الملكية، إلا أن الاتجاه السائد والمستقر عليه حالياً يعترف أن الدولة هي من لها حق ملكية الأموال العامة، ومن هنا حرصت الدول كافة على تضمين أنظمتها القانونية قواعد تكفل متابعة واسترداد أموالها المعتدى عليها والتي تم كسبها وحيازتها بطرق غير مشروعة ولعل أهمها الفساد المالي[٢]. الأمر الذي دفع بالدول إلى سن العديد من التشريعات الوطنية التي من شأنها حماية وصون أموال ومقدرات الدولة من الاعتداء والنهب والاختلاس، وأيضاً تكفل لها استردادها وإن كانت تحت تصرف دول أخرى. إلا أن الحماية الجزائية التي تقررها النصوص القانونية متفاوتة من حيث شدة العقاب والجزاء المترتب بحسب أهمية الأموال العامة، وأيضاً بحسب جسامة وحجم الاعتداء وطبيعة المال المعتدى عليه[٣].

ومنذ البداية كانت الأردن كغيرها من الدول الأخرى تحرص على وضع أنظمة قانونية تضمن حماية الأموال العامة من الاختلاس والسرقة والنهب بسبب ارتكاب بعض الأشخاص لأفعال فساد يعاقب عليها القانون خلال تولي هؤلاء الأشخاص للمنصب العام، أو غيرهم ممن ارتبطوا مع الدولة بأي شكل من الأشكال في علاقات ذات صلة بالأموال العامة، بحيث تجرم هذه الأنظمة القانونية الاعتداء والمساس والإضرار بالأموال العامة، وكذلك حق الدولة بالمطالبة بالتعويض عما أصابها من ضرر مالي، علماً بأن هذه الأنظمة لم تكن على شكل تشريع واحد لمواجهة هذه الأفعال وإنما تعددت التشريعات ذات العلاقة بهذا الموضوع[٤]. ومن أجل الوقوف

---

(1) حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر،عمان،٢٠١٠،ص ١٧٥-١٧٦.

(2) حمدي قبيلات، بحث مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني، رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٤١٧.

(3) محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٦، ص ٢٤ .

- يقصد بالأموال العامة: عرف المشرع الأردني في المادة (١/٦٠) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٣ الأموال العامة بقوله (تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكمية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل بمقتضى القانون أو النظام).

(4) حمدي قبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٩-١٩٠.

على حقيقة هذه الأنظمة القانونية سنتناول في هذا المطلب أبرز التشريعات الوطنية المعنية بالمحافظة على المال العام للدولة وتجريم الاعتداء على هذا المال والاستيلاء عليه بغير وجه حق.

الفرع الأول: الحماية الجزائية للأموال العامة

أدرك المشرع الجزائي مدى أهمية الحماية الجزائية للأموال العامة بصورة تفوق الحماية المقررة للأموال الخاصة، والحماية الجزائية للأموال العامة يقصد بها الأحكام والقواعد التي نص عليها قانون العقوبات أو القوانين والأنظمة الأخرى المتفرقة، والتي تقضي بتجريم تعدي الأفراد على الأموال العامة وتوقيع العقاب الجنائي والتي تنصب بصورة واضحة على الأموال الأكثر تعرضاً للجمهور كالطرق العامة والمياه التي يترتب على المساس بها الإضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة أفراده، وذلك بهدف توفير الحماية للأموال العامة من الاعتداء عليها أو الإضرار بها لضمان استمرار هذا المال للنفع العام[1].

أولاً: الحماية الجزائية للأموال العامة في قانون العقوبات:

جاء قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته[2] يتضمن العديد من النصوص لحماية المال العام، ويمكن التمثيل على مظاهر الحماية الجزائية في هذا القانون بما يلي:

- "١.كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

٢. كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقبت بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة.

٣. إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين بتزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو

(1) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٣٩٩.
(2) قانون العقوبات الاردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠وتعديلاته ، المنشور على الصفحة ٣٧٤، من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٤٨٧ تاريخ ١١/٥/١٩٦٠، الذي حل محل قانون العقوبات المؤقت رقم ٨٥ لسنة ١٩٥١.

الأوراق وغيرها من الصكوك وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات وغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

٤. يعاقب الشريك أو المتدخل تبعياً بالعقوبة ذاتها"[1].

وكذلك "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم"[2].

ومن خلال استقراء نصوص قانون العقوبات السالفة الذكر نلاحظ أن المشرع الاردني علاوة على تجريمه للأفعال الماسة بأموال الدولة، قد أمر بإعادة ما تم اختلاسه إذا كان الجرم هو الاختلاس، في حين أنه إذا كان الجرم هو استثمار الوظيفة فقد أمر بتغريم الجاني بغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم وليس بمقدار انتفاعه من الجرم، وهذا قد أصاب المشرع لأن الكثير من أفعال الفساد المالي تكون على شكل رشاوى وعمولات يحصل عليها المستفيدون بواسطة وظائفهم مع أن الضرر اللاحق بالمال العام يكون كبيراً مقارنة بما حصلوا عليه، وعندها استرداد ما حصلوا عليه لن تصويب الضرر اللاحق بأموال الدولة.

ثانياً: الحماية الجزائية في قانون الجرائم الاقتصادية:

إن قانون الجرائم الاقتصادية[3] عرف الجريمة الاقتصادية بأنها أي جريمة تسري عليها أحكام هذا القانون أو أي جريمة نص قانون خاص على اعتبارها جريمة اقتصادية أو أي جريمة تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة أو إذا كان محلها المال العام.

كما تعتبر الجرائم المنصوص عليها في المواد المبينة أدناه من قانون العقوبات إذا كانت تتعلق بالأموال العامة جرائم اقتصادية وتطبق عليها العقوبات المنصوص عليها في ذلك القانون:

---

(1) المادة (١٧٤) من قانون العقوبات الاردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠وتعديلاته.
-وقضت محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية في القرار رقم ٢٠٠٧/١٠٤٢ هيئة عامة تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢١ (أ. يستفاد من المادة ٣/١٧٤/ من قانون العقوبات أنها توجب الحكم على المختلس بغرامة قيمة ما اختلس وبموجب هذه المادة وما ورد في المادة ٤/ج من قانون الجرائم الاقتصادية لا يجوز تخفيض هذه الغرامة لاسباب مخففة تقديرية لكونها اختلست من المال العام ويتوجب عليها إعادتها إلى خزينة الدولة). منشورات مركز عدالة، www.adaleh.com

(2) المادة (١٧٥) من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.

(3) نشر قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣، في الجريدة الرسمية عدد ٣٨٩١، تاريخ ١٩٩٣-٠٤-١٧، ص ٧٢٢.

١- جرائم المتعهدين خلافاً لأحكام المادتين (١٣٣) و (١٣٤).

٢- جرائم النيل من مكانة الدولة المالية خلافاً لأحكام المادتين (١٥٢) و (١٥٣).

٣- جرائم تخريب إنشاءات المياه العمومية خلافاً لأحكام المادة (٤٥٦).

وتعتبر الجرائم المنصوص عليها في المواد المبينة أدناه من قانون العقوبات جرائم اقتصادية إذا توافرت فيها الشروط المنصوص عليها في تعريف الجريمة الاقتصادية أعلاه:

١. جرائم الحريق وطرق النقل والمواصلات والغش والتي تشكل خطراً شاملاً خلافاً لأحكام المواد (٣٦٨ إلى ٣٨٢) و (٣٨٦ إلى ٣٨٨).

٢. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة (الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة) خلافاً لأحكام المواد (١٧٠ إلى ١٧٧) و (١٨٢) و (١٨٣).

٣. الجرائم المتعلقة بالثقة العامة (تزييف النقود والمسكوكات والطوابع) خلافاً لأحكام المواد (٢٣٩ إلى ٢٥٩).

٤. جرائم التزوير خلافاً لأحكام المواد (٢٦٠ إلى ٢٦٥).

٥. جرائم السرقة والاحتيال وإساءة الائتمان خلافاً لأحكام المواد (٢٩٩ إلى ٤٠٧) و (٤١٧) و (٤٢٢).

٦. جرائم الغش في نوع البضاعة والمضاربات غير المشروعة والإفلاس خلافاً لأحكام المواد (٤٣٣) و (٤٣٥) و (٤٣٦) و (٤٣٨) و (٤٤٠)[1].

وكما نصت المادة الرابعة من القانون على أنه "أ- بالإضافة إلى العقوبات المترتبة على الجرائم المنصوص عليها في الفقرتين (ب) و (ج) من المادة (٣) من هذا القانون يتم تضمين مرتكب أي منها قيمة أو مقدار الأموال التي حصل عليها نتيجة ارتكابه الجريمة وكذلك النفقات القضائية والإدارية التي ترتبت عليها.

---

(1) المادة (٣) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣.
- جرائم التخريب: إن الركن المادي لهذه الجرائم يتخذ صورتين إما التخريب أو الإتلاف والقاسم المشترك بين هاتين الصورتين هو التأثير على مادة الشيء على نحو يعدمها من الوجود أو يقلل من قيمتها الاقتصادية، والتخريب يفترض أن المال قد صار غير قابل للإصلاح أو فقد صلاحيته للاستعمال أو الإتلاف يفترض أن المال ما يزال قابلاً للإصلاح ولكن تم التأثير على مادة الشيء بشكل أصبح غير صالح، للمزيد أنظر أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص ٤٨١.

ب- وللمحكمة أن تقضي بالإضافة للعقوبة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بالعزل من العمل وبغرامة لا تتجاوز مائة ألف دينار.

ج-لا يجوز للمحكمة استعمال الأسباب المخففة التقديرية لتنزيل العقوبة عن الحد الأدنى المقرر لأي من الجرائم المنصوص عليها في المادة (٣) من هذا القانون، كما لا يجوز لها دمج العقوبات المقررة لها إذا تعددت الجرائم التي أدين بها أي شخص بمقتضى أحكام هذا القانون.

د-يعاقب المحرض والمتدخل بعقوبة الفاعل الاصلي".

في حين نصت المادة(٦) من ذات القانون على أنه "أ-تختص محكمة البداية بالنظر في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ما لم تكن من اختصاص محكمة أخرى بمقتضى أحكام قانون آخر.

ب-لرئيس الوزراء إحالة أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون إلى محكمة أمن الدولة بمقتضى الصلاحيات المقررة له بموجب أحكام قانون محكمة أمن الدولة".

ووفقاً للمادة (٩) من القانون أ- للنيابة العامة أو المحكمة بعد إحالة القضية إليها اتخاذ أي من الإجراءات التالية وللمتضرر الطعن بالقرار أمام اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة.

١- الحجز التحفظي على أموال من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الأموال ومنعه من السفر لحين استكمال إجراءات التحقيق والفصل في الدعوى.

٢- الحجز التحفظي على أموال أصول وفروع وزوج من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الأموال إذا وجد ما يبرر ذلك، ويجوز منع أي منهم من السفر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر وتمديدها بقرار من المحكمة لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد إذا استدعت الضرورة ذلك.

٣- كف يد مرتكب الجريمة الاقتصادية عن العمل إذا استدعت الضرورة ذلك وللمدة التي ترتئيها النيابة العامة أو المحكمة حسب مقتضى الحال.

ب-١- يحق للنائب العام التوقف عن ملاحقة من يرتكب جريمة معاقباً عليها بمقتضى أحكام هذا القانون وإجراء الصلح معه إذا أعاد كلياً الأموال التي حصل عليها نتيجة ارتكاب الجريمة أو أجرى تسوية عليها، ولا يعتبر قرار النائب العام في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو

المحاكمة نافذاً إلا بعد الموافقة عليه من قبل لجنة قضائية برئاسة رئيس النيابات العامة وعضوية كل من: قاضي تمييز يختاره رئيس المجلس القضائي والمحامي العام المدني وذلك بعد سماع رأي النائب العام.

٢-لا تسري أحكام البند (١) من هذه الفقرة على الموظفين العموميين العاملين في السلك الإداري أو القضائي أو البلدي، وضباط الأجهزة الأمنية أو العسكرية أو أي من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة.

ج-١- للنيابة العامة أو المحكمة بعد إحالة القضية إليها إجراء الحجز التحفظي على مال الغير إذا تبين لأي منهما، وحسب مقتضى الحال، أن المال قد تم الحصول عليه نتيجة ارتكاب أي جريمة منصوص عليها في هذا القانون لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتمديد بقرار من المحكمة.

٢- يحق للنائب العام إجراء المصالحة مع حائز المال في حال رد المال محل الجريمة والمنافع المرتبطة به، كلياً أو أجرى تسوية عليه، ولا يعتبر هذا القرار نافذاً إلا بعد موافقة اللجنة القضائية المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة[1].

د-على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، يترتب على الحجز الذي توقعه أو تجريه النيابة العامة أو المحكمة على المال الذي تتم الحصول عليه نتيجة ارتكاب جريمة وقف جميع الإجراءات والمعاملات الجارية على ذلك المال في مواجهة الحاجزين أو الراهنين بالآخرين.

هـ- على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، إذا قررت المحكمة أن الأموال المحجوز عليها وفقاً لأحكام الفقرة (د) من هذه المادة أو أي جزء منها قد تم الحصول عليها جراء ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون فللنيابة العامة حق الامتياز الخاص على تلك الأموال باستثناء الرهونات السابقة على إجراء الحجز التحفظي على تلك الأموال.

و-١- إذا ثبت للمحكمة ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، فلها ن تقرر مصادرة الأموال التي تم الحصول عليها من جراء ارتكاب هذه الجرائم أو ردها لأصحابها.

---

(1) وبخصوص المصالحة التي يجريها النائب العام طبقاً لقانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته قضت محكمة التمييز الأردنية بقصفتها الجزائية بالقرار رقم ٢٠٠٥/٢٦٤ (هيئة خماسية) تاريخ ٢٠٠٥/٥/١٩ (١.إذا وافقت اللجنة القضائية المشكلة بمقتضى أحكام المادة ٩/ب/ من قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣، على قرار النائب العام المتضمن قبول المصالحة التي أجراها النائب العام ووقف الملاحقة بحق المميزين في القضية موضوع القرار الاستئنافي محل الطعن في هذه الدعوى، فإن قبول المصالحة ووقف الملاحقة بحقهما أصبح نافذاً بعد الموافقة عليه من قبل اللجنة القضائية المذكورة). منشورات مركز عدالة.

وبمقتضى المادة العاشرة من قانون الجرائم الاقتصادية لا تسري أحكام التقادم على الجرائم المرتكبة خلافاً لأحكام هذا القانون ولا يسري هذا التقادم على العقوبات المقررة لها.

بناء على ماتقدم يتضح لنا أن قانون الجرائم الاقتصادية قد أجاز للنائب العام إجراء الصلح والتسوية على الجرائم المرتكبة خلافاً لأحكام هذا القانون باستثناء الجرائم المرتكبة من قبل الموظفين العموميين العاملين في السلك الإداري أو القضائي أو البلدي، وضباط الأجهزة الأمنية أو العسكرية أو أي من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة.

ثالثاً: الحماية الجزائية في قانون هيئة مكافحة الفساد:

تضمن قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته[1] نصوصاً من شأنها حماية المال العام من العبث والمساس وإن كان بعضها حديث الوجود فيما يتعلق باسترداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد، وتالياً نلقي الضوء على هذه النصوص التي تمثلت بما يلي:

١. جاءت المادة ٥/د من ذات القانون "يعتبر فساداً لغايات هذا القانون" كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة".

نلاحظ من خلال ما جاء بنص المادة (٥/د) من ذات القانون أن المشرع اعتبر كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة فساداً يعاقب عليه القانون، حيث تتمثل مظاهر الحماية للأموال العامة بمقتضى هذه الفقرة من سوء الاستعمال والتبذير والتهاون والإسراف للأموال العامة بطريقة غير مدروسة، لذا أورد المشرع هذه الفقرة بمنطوق نص المادة ٥ من قانون الهيئة حرصاً منه على الأهمية البالغة لموضوع الحفاظ على المال العام فقد أحسن المشرع ذلك.

٢. وعلى ضوء التعديلات التي طرأت على قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ ، ففي عام ٢٠١٢، تم إضافة فقرات جديدة تنص على المحافظة على المال العام واسترداده وتباعاً سنتعرف على هذه التعديلات[2].

أ- المادة ٤/ب من قانون الهيئة "تهدف الهيئة في مجال مكافحة الفساد إلى ما يلي "تم إضافة عبارة الاعتداء على المال العام على الفقرة (ب) لتصبح بعد التعديل "الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري، وكذلك الواسطة

---

(1) المادة ٥/د من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.
(2) التعديلات التي طرأت في عام ٢٠١٢ شملت تعديل الفقرة ب من المادة ٤ من القانون، وإضافة ١٧ مادة جديدة.

والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير وعلى المال العام" حيث كان النص قبل التعديل "إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظاً على المال العام".

أ. نلاحظ أن المشرع في التعديل الذي تم على الفقرة (ب) من القانون قد ربط الاعتداء بحقوق الغير بالمال العام، وقد أصاب المشرع بهذا التعديل الذي يشدد أهمية المحافظة على المال العام من شكل من أشكال الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية التي فيها اعتداء على حقوق الغير.

ب. المادة ١١/ب من قانون الهيئة تم إضافة الفقرة (ب) من القانون والتي تنص "للمجلس المساهمة في استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد سواء كانت الأموال داخل المملكة أو خارجها وتسليمها لمستحقيها" نلاحظ أن المشرع أصاب بإضافة هذه الفقرة المتعلقة باسترداد الأموال المتحصلة عن أعمال الفساد حيث منح مجلس مكافحة الفساد المساهمة في استرداد الأموال، إلا أن المشرع لم يوفق بصياغة هذا النص من خلال قوله "للمجلس المساهمة" دون أن يبين ماهية هذه المساهمة وحدودها ومتى تكون، بالإضافة إلى أن عبارة جاءت مقيدة لصلاحيات مجلس الهيئة في الاسترداد، فلم يدرك المشرع أن هيئة مكافحة الفساد هي المنوطة بنظر قضايا الفساد ابتداء إلى مرحلة إحالة القضية إلى المدعي العام المنتدب لدى الهيئة وبالتالي من باب أولى أن يكون كل الحق باسترداد الأموال طالما أن القضية تنظر لديها، فكثير من قضايا الفساد تستطيع الهيئة من خلال تحقيقاتها أن تسترد الأموال بكاملها وإعادتها لمستحقيها ولكن ما جاء بنص المادة (١١/ب) من القانون قيد صلاحية مجلس الهيئة بحق المساهمة حيث كان من الأفضل أن ينص المشرع (يحق لمجلس الهيئة استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد) كما أن المشرع لم يعطِ مجلس الهيئة الحق في إجراء المصالحة التي من شأنها المساهمة في استرداد الأموال، كون أن معظم عمليات استرداد الأموال تتم بموجب مصالحة كما الحال في قانون العقوبات المعمول به، وبالتالي من المنطقي أن من يملك المساهمة يملك حق المصالحة.

ج. تم إضافة المادة ٢٧ على قانون الهيئة والتي تنص "أ. يعفى من ثلثي العقوبة كل من كان فاعلاً أو شريكاً أو متدخلاً أو محرضاً في جريمة فساد قدم للهيئة أو للسلطات المختصة معلومات أو أدلة بينات أدت إلى استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد، ب. لا تجري الملاحقة بحق المذكورين في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا تم تقديم المعلومات قبل اكتشاف الفساد".

نلاحظ أن إضافة هذه المادة سوف يساهم كثيراً في عملية استرداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد من خلال الإعفاء من ثلثي العقوبة فإن هذا التعديل يعزز ويدعم آلية استرداد الأموال.

د. كذلك تم إضافة المادة ٢٨ على قانون الهيئة والتي نصت "أ. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، لا يحول صدور قرار عن المحكمة بإسقاط دعوى الحق العام أو بوقف الملاحقة أو الإعفاء من العقوبة لتوافر أي من حالات موانع العقاب أو لانتفاء المسؤولية دون الاستمرار بنظر الدعوى لبت في استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد ب. لا تسقط بالتقادم دعوى الحق العام والعقوبات المتعلقة بالفساد كما لا يسري التقادم على استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد".

ه. أيضاً تم إضافة المادة ٢٩ على قانون الهيئة والتي نصت "للهيئة إنشاء حساب أمانات لدى البنك المركزي يسمى (حساب أمانات التسويات والمصالحات) يخصص لحفظ الأموال والمنافع المتحصلة عن أفعال الفساد والتي تم استردادها والحجز عليها لحين تسليمها لمستحقيها".

يتضح لنا من خلال ما جاء المادة ٢٩ من القانون أن المشرع نص في منطوق المادة على (حساب أمانات التسويات والمصالحات) حيث يفهم من هذا النص أن الهيئة تملك إجراء التسويات والمصالحات في حين أنه لا توجد أي مادة في قانون هيئة مكافحة الفساد تمنح الهيئة الحق في إجراء التسويات والمصالحات وهذا يتطلب اعادة النظر بهذه المادة .

و. تم إضافة المادة ٢٢ على قانون الهيئة والتي تنص "أ.دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها، ب. مع مراعاة الاتفاقيات الدولية النافذة في المملكة، تسري أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة على الموظف العمومي الأجنبي وعلى موظفي المؤسسات الدولية مع الإلزام برد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد".

الفرع الثاني: الحماية المدنية للأموال العامة

إن الحماية المدنية للأموال العامة تتمثل ابتداء في عدم جواز التصرف فيها، وعدم جواز تملكها بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليه، وهذه المظاهر تعود في الأساس إلى كتابات الفقه وأحكام القضاء والعرف في فرنسا، إلى أن تم وضعها بنصوص تشريعية كالتشريع الخاص بأموال الدولة الذي يحظر التصرف بالأموال العامة، أو تملكها بالتقادم[1]، إلا أن هذه الحماية أصبحت موجودة في كثير من الدول ضمن نصوص القانون المدني، كما هو الحال في الأردن، حيث نصت المادة (٢/٦٠) من القانون المدني الأردني[2] على أنه "ولا يجوز ي جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمان".

أولاً: عدم جواز التصرف بالأموال العامة:

مفاد هذه القاعدة أن الأموال العامة المملوكة للدولة أو لأي شخص معنوي عام آخر، والمخصصة للمنفعة العامة، لا يجوز للدولة أو للشخص المعنوي المالك لهذا المال التصرف فيه بما يتنافى مع تخصيصه للنفع العام، سواء كان ذلك بمقابل أو بدون مقابل، وفي حال زوال تخصيصه للنفع العام لأي سبب من الأسباب عندها يجوز للإدارة أن تتصرف فيه ضمن الحدود التي رسمها القانون، ومع ازدياد الاهتمام بشركات الاقتصاد المختلط مؤخراً، إذ بدأ حديثاً تحول جديد في دور الدولة والقطاع العام، حيث بدأ القطاع العام بالانسحاب من كثير من الأنشطة التي كانت في السابق مقتصرة على القطاع العام، وكان من المحظور على القطاع الخاص الدخول بها لا سيما القطاعات الحيوية والتنموية مثل الطاقة والماء والنقل والاتصالات وغيرها.

وبناء على ذلك فإن الدولة إذا ما رغبت بالتصرف بالأموال العامة كالبيع مثلا، فإنه يتوجب عليها أولاً أن ترفع عنها صفة المال العام، ثم تتصرف بها، أما إذا لم يتم ذلك أولاً، فإن هذه التصرفات تكون باطلة.

كما أن هذه القاعدة تسري على التصرفات المدنية التي يترتب على إبرامها انتهاء تخصيص هذه الأموال للمنفعة لخروجها من ذمة الإدارة، ولذلك لا يجوز للشخص الإداري أن يقوم ببيع هذه الأموال أو هبتها أو الإيصاء بها[3]، أما بخصوص التصرفات التي لا تتعارض مع

---

(1) حمدي قبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٤.

(2) القانون المدني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦ المنشور على الصفحة ٢ من الجريدة الرسمية رقم (٢٦٤٥)تاريخ ١/٨/ ١٩٧٦. وأصبح قانوناً دائماً بموجب الإعلان المنشور على الصفحة ٨٢٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤١٠٦ تاريخ ١٩٩٦/٣/١٦.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٥٦٤.

تخصيص الأموال المنفعة العامة، والتي تعرف بالتصرفات الإدارية، فيجوز للإدارة القيام بها مثل عقود الامتياز[1] إذ ليس من شأن هذه التصرفات أن تعرقل الانتفاع بالمال العام كما أن الدولة أو الشخص المعنوي العام المالك للمال العام، يمكنه القيام بإنهاء العقود أو تعديلها إذا ما تعارضت مع الانتفاع العام بهذه الأموال العامة، كما تسري قاعدة عدم جواز التصرف على الأموال العامة وحدها، دون الثمار أو المنتجات التي قد تغلها هذه الأموال[2].

ثانياً: عدم جواز تملك الأموال العام بالتقادم:

تعني هذه القاعدة عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم عن طريق وضع اليد عليه، بغرض تملكه بالتقادم الطويل من جانب الأفراد[3]، لأنه لا يمكن تملك المال العام بحيازته مدة من الزمن كما في القانون الخاص، وفي حال قيام الأفراد بوضع اليد على الأموال العامة، فإن الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى بإمكانها أن تسترد هذه الأموال مهما مضى على وضع اليد من زمن، وتعتبر هذه القاعدة ذات أهمية خاصة في التطبيق العملي، إذ كثيراً ما تكون الأموال العامة بحكم تخصيصها للنفع العام في تناول يد الأفراد ومن السهل عليهم وضع يدهم عليها لمدة طويلة من الزمن، وبالتالي بإمكانهم أن يقيموا عليها عقارات وإنشاءات ويظهروا بمظهر المالك عليها لفترة طويلة من الزمن[4]، ولو تم تطبيق قواعد التقادم على هذه الحالات لآلت الملكية إلى الأفراد بمضي الزمن على وضع اليد، إلا أن المشرع منع ذلك من خلال قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم. وبموجب هذه القاعدة يترتب عدم جواز الاحتجاج قبل الإدارة بقاعدة الحيازة في المنقول بحسن نية سند الملكية، فإذا سرق المال العام واشتراه شخص حسن النية دون علمه بأنه مال عام مسروق، كما باستطاعة الإدارة استرداده منه دون التزامها برد الثمن إلى المشتري، وكذلك لا يجوز الاحتجاج بقواعد الالتصاق المدنية لاكتساب ملكية المال العام، فلو أقامت الإدارة مبنى عام على أرض غير مملوكة لها، فلا يجوز لصاحب الأرض أن يتمسك بقواعد الالتصاق في تملك المبنى العام، بل إن الإدارة هي التي تستطيع أن تنزع ملكية الأرض، وذلك على عكس ما هو مقرر في القواعد العامة للالتصاق[5].

---

(1) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٧٥٣ وما بعدها.
(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص ٦٠١-٦٠٢.
(3) محمد عبد الحميد أبو زيد، دوم سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٢٧٠.
(4) حمدي قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان ٢٠٠٣، ص ٢٤٨.
(5) عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٥٤٤.

ثالثاً: عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

الأصل أنه يجوز الحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء بديونه لبيعها سداداً لهذه الديون، غير أنه لما كان تطبيق هذه القاعدة على أموال المرافق العامة يهدد عملها وديمومتها وسيرها بالطريق السليم، فإنه لا يجوز الحجز على هذه الأموال العامة، وبموجب هذه القاعدة فإنه لا يجوز ترتيب أي حقوق عينية تبعية على الأموال العامة ضماناً للديون التي تشغل ذمة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، لأنه من المقرر أن الحجز على الأموال العامة سوف يؤدي في النهاية إلى بيعها بيعاً جبرياً لسداد الديون التي وقع الحجز من أجلها، ونفذ البيع من أجل وفائها[1].

إلا أن ديوان تفسير القوانين في الأردن قد أجاز حجز أموال البلديات المنقولة والتنفيذ عليها وبيعها جبرياً[2].

وأود الإشارة في هذا السياق أن قانون صيانة أموال الدولة[3]، قد أضفى حماية خاصة على الأموال العامة ، إذ أنه وفقاً لأحكام هذا القانون:

تشكل محكمة خاصة تسمى (محكمة صيانة أموال الدولة) برئاسة قاض بمرتبة قاضي تمييز وعضوية قاضيين يعينهم المجلس القضائي بالإضافة لوظائفهم، ويمثل الادعاء العام أمام المحكمة النائب العام أو المحامي العام المدني، كل حسب اختصاصه وتنعقد المحكمة في المكان والزمان اللذين يعينهما رئيسها[4]. ويكون اختصاص هذه المحكمة إجراء المحاكمة في أية أموال منقولة أو غير منقولة تسربت لأي شخص كان من قبل أي موظف أو أي شخص مدان أو المخالف مدنياً يعتقد أنه قد باعها أو وهبها أو أجرها أو رهنها بقصد تهريبها للحيلولة دون حجزها من قبل الدولة. وإجراء التحقيق في أية أموال منقولة أو غير منقولة يعتقد أن ذلك الموظف أو الشخص المدان أم المخالف مدنياً حصل عليها أو أجرى أية تحسينات عليها أو أقام أية عمارة أو غرس أية أشجار أو أية إجراءات أخرى بسبب ما حصل عليه من أموال الدولة بصورة غير مشروعة سواء أكانت هذه الأموال المنقولة أو غير المنقولة مسجلة باسمه أو يضع يده عليها أم مسجلة باسم زوجته أ و أقاربه، أو أي شخص أجنبي آخر. وتطبق المحكمة أحكام هذا القانون على الشخص أو الموظف الذي ثبت بقرار قطعي صادر عن محكمة مختصة أو بإقراره الخطي إدخاله

(1) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠٥.
(2) قرار تفسيري رقم ٦ لسنة ٢٠٠١ تاريخ ٢٠٠١/٥/٣٠، المنشور على الصفحة ٣١٧٤ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٤٩٩ تاريخ ٢٠٠١ /٢٥/٧.
(3) قانون صيانة أموال الدولة وتعديلاته رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٦، المنشور على الصفحة ٦١٤، من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٩١٢ تاريخ ١٩٦٦/٤/٥.
(4) المادة (٣) من قانون صيانة أموال الدولة رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٦.

لأموال الدولة بذمته بحكم إدارته لتلك الأموال أو الإشراف عليها أو تسلمه إياها ولو لم يلاحق جزائياً لأية أسباب كانت. وإذا كانت الأفعال التي أدين بها الموظف المدان أو المخالف مدنياً قد ارتكبها أثناء إشغاله الوظيفة فإن جميع الأموال غير المنقولة التي سجلت باسم الموظف المدان منذ إشغاله تلك الوظيفة أو باسم أصول أو فروع أو زوج أو أخوة ذلك الموظف تعتبر أنها من أموال الدولة. إلا إذا اثبت ذلك الشخص المسجلة الأموال غير المنقولة باسمه أنها ليست من تلك الأموال. وللمحكمة إجراء المحاكمة في أي مخالفة مدنية وتعيين مقدار التعويضات المستحقة للدولة نتيجة أفعال المدان أو المخالف مدنياً والجهة المسؤولة عن تسديدها[1].

إذا ثبت للمحكمة أن أية أموال منقولة أو غير منقولة قد تصرف بها المدان أو المخالف مدنياً بالصورة الواردة بالمادة (٤) من هذا القانون فإنها تحكم بإعادة تلك الأموال له وتسجيلها باسمه حتى تتمكن الخزينة من استرداد أموالها منها. تستثنى من أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة الأموال التي يثبت صاحبها أنه حصل عليها من المدان أو المخالف مدنياً بحسن نية ولقاء عوض تعتبره المحكمة عادلا. وتسترد المبالغ المحكوم بها على المدان أو المخالف مدنياً حسب نصوص قانون تحصيل الأموال الأميرية[2].

مما تقدم يتضح لنا أن محكمة صيانة أموال الدولة لها دور كبير في استرداد الأموال المتحصلة من الفساد من حيث أن أي موظف يثبت ارتكابه مخالفة لأحكام القانون ولو لم ترقى هذه المخالفة إلى جرم جزائي يكون معرضاً لاعتبار أن أية أموال غير منقولة دخلت في ذمته أثناء إشغاله الوظيفة أو في ذمة زوجته أو أصوله و فروعه أو أخوته هي "أموال عامة" إلا إذا أثبتوا أنهم حصلوا على هذه الأموال من دخلهم الشرعي. وينطبق الأمر نفسه في حال انتقلت هذه الأموال من هؤلاء لشخص أجنبي تهريباً للأموال. ويمكن استرداد هذه الأموال عن طريق تحصيلها وفقاً لقانون تحصيل الأموال الأميرية الذي يتيح التحصيل بطرق إدارية عن طريق المحافظ[3].

---

(1) المادة (٤) من قانون صيانة أموال الدولة، لسنة ١٩٦٦.

(2) المادة (٥) من قانون صيانة الدولة رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٦.

(3) مقال للدكتور فياض القضاة عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد بعنوان "الدعوة لتفعيل محكمة صيانة أموال الدولة بتاريخ ٢٠١٣/١/٦. منشورة على الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد: http://www.jacc.gov.jo،.
-هذا وقد قضت محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية بقرارها رقم ١٩٩٨/٦٥٢ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٨/٦/٢. (حيث أن البينات التي قدمت من المميز ضدهم لمحكمة صيانة أموال الدولة أثبتت أن قطع الأراضي التي تقرر عدم اعتبارها أموال دولة اشتريت بمال خاص للمميز ضدها وليست من الأموال المختلسة وأن القطع الأخرى لباقي المدعى عليهم انتقلت إليهم عن طريق الإرث الشرعي وأن هذا ما قنعت به ورجحته المحكمة وعليه فإن هذه البيئة كافية لدحض الضريبة القانونية المقررة بالمادة الرابعة من قانون صيانة أموال الدولة) منشورات مركز عدالة.

ويرى الباحث بأن هذا القانون بحاجة إلى تفعيل بشكل أكبر مما هو عليه الآن ولا مانع من إدخال تعديل عليه يضيف إلى الأموال غير المنقولة الأموال المنقولة للشخص المدان أو المخالف مدنياً.

الفرع الثالث : السند القانون لحق الأردن بمتابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الدولي

نظراً للاهتمام الكبير بموضوع الفساد والمشكلات الناجمة عنه ووسائل مكافحته من قبل كافة دول العالم في العقد الأخير من القرن العشرين حيث زاد الاهتمام بمكافحة جرائم الفساد والحد منها، ولعل ازدياد هذا الاهتمام يعود إلى الآثار الاقتصادية والاجتماعية الوخيمة التي تخلفها آفة الفساد على التنمية في مختلف الدول[١]، يرجع تفشي الفساد بين مجتمعات الدول كافة في ظل غياب مبدأ الرقابة والمساءلة والحكم الرشيد والنزاهة والشفافية في عهد ما يسمى بحكم اللصوص[٢]، وإدراكاً من المجتمع الدولي للمشكلة الجسيمة المتمثلة في الفساد الكبير والحاجة إلى آليات محسنة لمكافحة آثاره المخربة طرح المجتمع الدولي إطاراً جديداً لتيسير تتبع الأصول المنهوبة من خلال ممارسات فاسدة والتي تم إخفاءها في ولايات قضائية أجنبية وتجميدها والحجز عليها ومصادرتها وإعادتها لمستحقيها[٣]، فقد طرحت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي دخلت حيز النفاذ في عام ٢٠٠٥ ، هذا الإطار المبتكر في فصل مكرس لاسترداد الأصول، وهو أول إطار عمل علي الصعيد العالمي لتناول قضية الاسترداد سواء أكان في الدول النامية أو المتقدمة حيث جاءت هذه الاتفاقية نتيجة جهود كبيرة بذلتها المنظمات والهيئات والمؤسسات الدولية خلال العقد الماضي، حيث انضمت الأردن إلى هذه الاتفاقية في عام ٢٠٠٤، لذا فإن الأساس القانوني للأردن في متابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الدولي أساسه ومنطلقه هو نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى الاتفاقيات العربية الأخرى التي صادقت عليها الأردن مؤخراً في مجال غسل الأموال ومكافحة الجريمة والتي سنتحدث عنها بإيجاز تباعاً.

---

(1) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٣.

(2) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، صادر عن مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، الموقع الإلكتروني: http://www.unodc.org/unodc/ar/terrorism/index.html.

(3) أنظر ورقة عمل بعنوان استرداد الموجودات مشكلة نطاق بعد، منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١١، منشورة على الموقع الإلكتروني www.transparency.org.

أولاً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الجزء الخامس منها، جملة من النصوص التي تشكل أساساً قانونياً لحق الدولة باسترداد أموالها المهربة للخارج نتيجة أفعال الفساد :

١. من حيث الانطباق: نصت المادة (١/٣) من هذه الاتفاقية تحت عنوان نطاق الانطباق على أنه "تنطبق هذه الاتفاقية، وفقاً لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية". كما جاء في الاتفاقية وتحت عنوان تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات[١] على أنه "على كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي:

أ. أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير السماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات.

ب. أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالاً مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم.

ج. أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة، عندما يتعين عليها اتخاذ قرار بشأن المصادرة، بأن تعترف بمطالبة دولة طرف أخرى بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم، وفقاً لهذه الاتفاقية، باعتبارها مالكة شرعية لها.

٢.من حيث آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة[٢] أنه:

"١- على كل دولة طرف، من أجل تقديم المساعدة القانونية المتبادلة عملاً بالمادة ٥٥ من هذه الاتفاقية فيما يتعلق بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية أو ارتبطت به أن تقوم، وفقاً لقانونها الداخلي، بما يلي:

أ. اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة، بإنفاذ أمر مصادرة صادر عن محكمة في دولة طرف أخرى.

---

(1) المادة (٥٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(2) المادة (٥٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لعام ٢٠٠٣م.

ب. اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة، عندما تكون لديها ولاية قضائية، أن تأمر بمصادرة تلك الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي من خلال قرار قضائي بشأن جرم غسل أموال أو أي جرم آخر يندرج ضمن ولايتها القضائية أو من خلال إجراءات أخرى يأذن بها قانونها الداخلي.

ج. النظر في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لمصادرة تلك الممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات أخرى مناسبة.

٢-على كل دولة طرف، لكي تتمكن من تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بناء على طلب مقدم عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٥٥ من هذه الاتفاقية، أن تقوم، وفقاً لقانونها الداخلي، بما يلي:

(أ) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على أمر تجميد أو حجز صادر عن محكمة أو سلطة مختصة في الدولة الطرف الطالبة يوفر أساساً معقولاً لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسباباً كافية لاتخاذ تدابير من هذا القبيل وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة لأغراض الفقرة ١ (أ) من هذه المادة.

(ب) اتخاذ ما قد يلزم من تدابير لسماح لسلطاتها المختصة بتجميد أو حجز الممتلكات، بناء على طلب يوفر أساساً معقولا لاعتقاد الدولة الطرف متلقية الطلب بأن هناك أسباباً كافية لاتخاذ تدابير من هذا القبيل وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة لأغراض الفقرة ١(أ) من هذه المادة.

(ج) النظر في اتخاذ تدابير إضافية للسماح لسلطاتها المختصة بأن تحافظ على الممتلكات من أجل مصادرتها، مثلاً بناء على توقيف أو اتهام جنائي ذي صلة باجتياز تلك الممتلكات".

٣.من حيث التعاون الدولي لأغراض المصادرة[1] بأنه:

"١-على الدولة الطرف التي تتلقى طلباً من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية من أجل مصادرة ما يوجد في إقليمها من عائدات إجرامية أو ممتلكات أو معدات أو أدوات أخرى مشار إليها في الفقرة ١ من المادة ٣١ من هذه الاتفاقية، أن تقوم إلى أقصى مدى ممكن في إطار نظامها القانوني الداخلي، بما يلي:

(1) المادة (٥٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

(أ) أن تحيل الطلب إلى سلطاتها المختصة لتستصدر منها أمر مصادرة، وأن تضع ذلك الأمر موضع النفاذ في حال صدوره.

(ب) أو أن تحيل إلى سلطاتها المختصة أمر المصادرة الصادر عن محكمة في إقليم الدولة الطرف الطالبة وفقاً للفقرة ١ من المادة ٣١ موجودة في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب.

٢-إثر تلقي طلب من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية، تتخذ الدولة الطرف متلقية الطلب تدابير لكشف العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المشار إليها في الفقرة ١ من المادة ٣١ من هذه الاتفاقية واقتفاء أثرها وتجميدها أو حجزها، بغرض مصادرتها في نهاية المطاف بأمر صادر إما عن الدولة الطرف الطالبة وإما عن الدولة الطرف متلقية الطلب عملاً بطلب مقدم بمقتضى الفقرة ١ من هذه المادة.

٣- تنطبق أحكام المادة (٤٦) من هذه الاتفاقية على هذه المادة مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال. وبالإضافة إلى المعلومات المحددة في الفقرة ١٥ من المادة ٤٦، يتعين أن تتضمن الطلبات المقدمة عملاً بهذه المادة:

أ. في حالة طلب ذي صلة بالفقرة ١ (أ) من هذه المادة، وصفاً للممتلكات المراد مصادرتها بما في ذلك مكان الممتلكات وقيمتها المقدرة، حيثما تكون ذات صلة، وبياناً بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة يكفي لتمكين الدولة الطرف متلقية الطلب من استصدار الأمر في إطار قانونها الداخلي.

ب. في حالة طلب ذي صلة بالفقرة ١(ب) من هذه المادة، نسخة مقبولة قانوناً من أمر المصادرة الذي يستند إليه الطلب والصادر عن الدولة الطرف الطالبة، وبياناً بالوقائع ومعلومات عن المدى المطلوب لتنفيذ الأمر، وبياناً يحدد التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف الطالبة لتوجيه إشعار مناسب للأطراف الثلاثة الحسنة النية ولضمان مراعاة الأصول القانونية، وبياناً بأن أمر المصادرة نهائي.

ج. في حالة طلب ذي صلة بالفقرة ٢ من هذه المادة، بياناً بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطرف الطالبة ووصفاً للإجراءات المطلوبة، ونسخة مقبولة قانوناً من الأمر الذي استند إليه الطلب، حيثما كان متاحاً.

٤-تقوم الدولة الطرف متلقية الطلب باتخاذ القرارات أو الإجراءات المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة وفقاً لأحكام قانونها الداخلي وقواعدها الإجرائية أو أي اتفاق أو ترتيب ثنائي أو متعدد الأطراف قد تكون ملتزمة به تجاه الدولة الطرف الطالبة ورهناً بتلك الأحكام والقواعد أو ذلك الاتفاق أو الترتيب.

٥-تقوم كل دولة طرف بتزويد الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها ولوائحها التي تضع هذه المادة موضع النفاذ، وبنسخ من أي تغييرات تدخل لاحقاً على تلك القوانين واللوائح، أو بوصف لها.

٦-إذا اختارت الدولة الطرف أن تجعل اتخاذ التدابير المشار إليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة مشروطاً بوجود معاهدة بهذا الشأن، على تلك الدولة الطرف أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس التعاهدي اللازم والكافي.

٧-يجوز أيضاً رفض التعاون بمقتضى هذه المادة أو إلغاء التدابير المؤقتة إذا لم تتلق الدولة الطرف متلقية الطلب أدلة كافية أو في حينها أو إذا كانت الممتلكات ذات قيمة لا يعتد بها.

٨-قبل وقف أي تدبير مؤقت اتخذ عملاً بهذه المادة، على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تتيح للدولة الطرف الطالبة، حيثما أمكن ذلك، فرصة لعرض ما لديها من أسباب تستدعي مواصلة ذلك التدبير.

٩-لا يجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثة حسنة النية".

٤.من حيث إمكانية إعادة الموجودات والتصرف فيها[1] أنه:

١-ما تصادره دولة طرف من ممتلكات عملاً بالمادة ٣١ أو المادة ٥٥ من هذه الاتفاقية يتصرف فيه بطرائق منها إرجاع تلك الدولة الطرف تلك الممتلكات، عملاً بالفقرة ٣ من هذه المادة، إلى مالكيها الشرعيين السابقين، وفقًا لأحكام هذه الاتفاقية وقانونها الداخلى.

٢- تعتمد كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلى، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتمكين سلطاتها المختصة، عندما تتخذ إجراء ما بناء على طلب دولة طرف أخرى، من إرجاع الممتلكات المصادرة، وفقًا لأحكام هذه الاتفاقية، ومع مراعاة حقوق الأطراف الثالثة حسنة النيّة.

(1) . المادة ٥٧ من أتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

٣- وفقًا للمادتين ٤٦ و٥٥ من هذه الاتفاقية والفقرتين ١ و٢ من هذه المادة، على الدولة الطرف متلقية الطلب:

(أ) فى حالة اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلسة على النحو المشار إليه فى المادتين ١٧ و٢٣ من هذه الاتفاقية، عندما تنفذ المصادرة وفقًا للمادة ٥٥ واستنادًا إلى حكم نهائى صادر فى الدولة الطرف الطالبة، وهو اشتراط يمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستبعده، أن تُرجع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة.

(ب) فى حالة عائدات أى جرم آخر مشمول بهذه الاتفاقية، عندما تكون المصادرة قد نفذت وفقًا للمادة ٥٥ من هذه الاتفاقية، واستنادًا إلى حكم نهائى صادر فى الدولة الطرف الطالبة، وهو اشتراط يمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستبعده، أن ترجع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، عندما تثبت الدولة الطرف الطالبة للدولة الطرف متلقية الطلب بشكل معقول ملكيتها السابقة لتلك الممتلكات المصادرة أو عندما تعترف الدولة الطرف متلقية الطلب بالضرر الذى لحق بالدولة الطرف الطالبة كأساس لإرجاع الممتلكات المصادرة.

(ج) فى جميع الحالات الأخرى، أن تنظر على وجه الأولوية فى إرجاع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، أو إرجاع تلك الممتلكات إلى أصحابها الشرعيين السابقين، أو تعويض ضحايا الجريمة.

٤- يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، عند الاقتضاء، ما لم تقرر الدول الأطراف خلاف ذلك، أن تقتطع نفقات معقولة تكبدتها فى عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى إرجاع الممتلكات المصادرة أو أن تتصرف فيها بمقتضى هذه المادة.

٥- يجوز للدول الأطراف أيضًا، عند الاقتضاء، أن تنظر بوجه خاص فى إبرام اتفاقات أو ترتيبات متفق عليها، تبعًا للحالة، من أجل التصرف نهائيًا فى الممتلكات المصادرة".

وأجازت المادة (٥٩) للدول الأطراف أن تبرم الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف فنصت على أنه: " تنظر الدول الأطراف فى إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية التعاون الدولى المضطلع به عملاً بهذا الفصل من الاتفاقية".

ثانياً: الاتفاقيات العربية في مجال استرداد الأموال[١]

لقد صادق الأردن على عدد من الاتفاقيات العربية المتعلقة باسترداد وتجميد الأصول ومن هذه الاتفاقيات:

١. الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة ٢٠١٢: حيث صادقت الأردن على هذه الاتفاقية بموجب قانون التصديق على الاتفاقية رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٢ المنشور على الصفحة ٢٦٠٧٤ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥١٦٢ بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٧، وقد نصت المادة ١٣ من الاتفاقية على التجميد والحجز والمصادرة للعائدات الجرمية المتحصلة عن جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب المشمولة بهذه الاتفاقية.

٢. الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد: والتي صادقت عليها الأردن بموجب قانون التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ المنشور على الصفحة ٢٦٣٧ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥١٦٢ بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٧، وقد نصت المادة السابعة من الاتفاقية على التدابير المتخذة بخصوص تجميد الأموال وحجزها ومصادرتها.

٣. الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية: صادقت عليها الأردن بموجب قانون التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٢ المنشورة على الصفحة ٢٥٥٣ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥١٦٢ بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٧، وقد نصت المادة ٣٢ من الاتفاقية حول ضبط ومصادرة وتسليم الأشياء والمتحصلات الناتجة عن الجريمة.

المطلب الثاني

التزامات الدول المساعدة في متابعة متحصلات جرائم الفساد

في الوقت الذي لم تعد فيه مسألة إعادة الأموال المنهوبة والمسروقة المتحصلة نتيجة أفعال الفساد تهم دولة واحدة على المستوى الوطني فحسب[٢] وإنما أصبحت مسألة دولية تهم جميع دول

---

(1) للمزيد حول الاتفاقيات العربية في مجال استرداد الأموال، أنظر قانون تصديق الاتفاقيات المنشور على موقع عدالة الإلكتروني: www.adaleh.com.

(2) هشام أحمد محمود حلمي، مكافحة الفساد القطاع الخاص في ظل أحكام القانون الجنائي الدولي والوطني، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٩، ص ١١٣.

العام النامية والمتقدمة على حد سواء، وذلك بسبب انتشار وتفشي آفة الفساد في معظم الدول[١] عندها أدرك المجتمع الدولي بكافة مؤسساتها ومنظماته الدولية مدى أهمية إيجاد وسائل وتدابير تكفل حق الدول باسترداد وإعادة أموالها المتحصلة جراء ارتكاب جرائم فساد والتي بدأت بالتهام ثروات ومقدرات الشعوب، وعلى أعتاب العقد الأول من القرن الواحد والعشرين وبالتحديد في عام ٢٠٠٣ أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تتضمن نصوصاً خاصة حول استرداد الموجودات، حيث جاءت هذه النصوص بمثابة خارطة طريق للدول الأطراف يهتدى بها في سبيل استرداد وإرجاع الأموال من خلال تقديم إرشادات وتوجيهات وتدابير تساعد في الاسترداد بما يتفق مع قوانينها الوطنية[٢].

وبما أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، اتفاقية دولية فإنه تسري عليها أحكام الاتفاقيات المنصوص عليها في القانون الدولي من حيث التزام أطراف الاتفاقية ببنود الاتفاقية وتنفيذها بحسن نية[٣] تجسيداً للمبدأ الأساسي في المعاهدات الدولية" إن المعاهدة شريعة الأطراف" بمعنى أنها لا تلزم إلا أطراف الاتفاقية الموقعة عليها والتي ارتضت بها، وهذا يعبر عنه بمبدأ الأثر النسبي للمعاهدات باعتبار أن المعاهدة لا تلزم إلا أطرافها، أما الدول الغير أطراف في المعاهدة لا ترتب عليهم التزامات، وبالتالي يتعين على أطراف المعاهدة العمل بتطبيقها بحسن نية[٤] عملاً بالمادة ٢٦ من اتفاقية فينا، كما اقتضت المادة٢٧ من اتفاقية فينا (أنه لا يجوز لطرف ما في معاهدة أن يتمسك بقانونه الداخلي كسبب لعدم تنفيذ المعاهدة)، ومن خلال أستقراء نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أن المادة ٥١ من الاتفاقية كرست مبدأ أساسي من هذه الاتفاقية ضمن الفصل الخامس ينص على أن استرداد الموجودات بمقتضى هذا الفصل هو مبدأ أساسي في الاتفاقية وعلى الدول الأطراف أن تقدم لبعضها البعض أكبر قدر من العون والمساعدة بهذا الصدد. كذلك فإن أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الواردة في الفصل الخامس حول استرداد الموجودات هي أحكام مبتكرة ناتجة عن مفاوضات شاقة ومستفيضة[٥].

---

(1) ديفد لونا، مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة مسؤولية مشتركة تقوم على الوقاية والشفافية، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر المعهد الدولي للأخلاقيات العامة IIPE في مدينة بريسي الأسترالية في تشرين أول ٢٠٠٢.
(2) سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد دراسة في مدى التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورة على موقع الأمم المتحدة الإنمائي ص ١٩٨www.pogar.org.
(3) محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام (المقدمة والمصادر)، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧، ص ٢٩٩ وما بعدها.
(4) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، الطبعة ١٢، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص ٥٦١.
(5) جيليان ديل، مرجع سابق، ص ١٩ وما بعدها.

وفي هذا المطلب سنتناول في الفرع الأول التزامات الدول صاحبة الحق بالاسترداد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أما في الفرع الثاني سنناقش التزامات الدولة المتلقية للأموال المنهوبة، وفي الفرع الثالث سنلقي الضوء على مصادرة الاصول دون الاستناد على حكم ادانة.

الفرع الأول: التزامات الدولة صاحبة الحق في متابعة متحصلات جرائم الفساد

لقد حددت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جملة من الالتزامات من أجل إمكانية الدولة الحصول على أموالها المسروقة والمصدرة للخارج بسبب ارتكاب أفعال الفساد، إذ أن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية لها الحق بالمطالبة بإعادة أموالها المهربة لدول أخرى مستضيفة لها، ولكن بشرط التقيد بالأسس التي حددتها الاتفاقية[١]، إلا أنه ووفقاً للمادة (٢/٤) من الاتفاقية (٢-ليس في هذه الاتفاقية ما يبيح للدولة الطرف أن تقوم بممارسة الولاية القضائية وأداء الوظائف التي يناط أداؤها حصراً بسلطات تلك الدولة الأخرى بمقتضى قانونها الداخلي). ومن خلال استقراء وتحليل نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يمكن لنا حصر التزامات الدولة صاحبة الحق باسترداد أموالها بما يلي:

١.سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية:

من أهم السياسات التي سبقت الترسانة التشريعية العقابية في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد هي السياسة الوقائية التي نادت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولعل أبرز المحاور التي اشتملت عليها الاتفاقية بهذا الصدد ترسيخ العديد من القيم السياسية والاجتماعية التي تؤثر وجوداً أو عدماً في مكافحة الفساد أو تغلغله وانتشاره[٢]. ومن أهم هذه القيم هو تأكيد النزاهة والمساءلة وسيادة القانون بقولها:

(تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنـزاهة والشفافية والمساءلة، وتسعى كل دولة طرف إلى

---

(1) حمدي قبيلات، مدى كفاية النظام القانوني الأردني لاسترداد الأموال المنهوبة نتيجة للفساد –دراسة مقارنة في ضوء المعايير الدولية، مرجع سابق، ص ٢٧-٢٨.
-فالرشاوى التي يدفعها المستثمرون في الصفقات الدولية تؤدي إلى رفع السعر المرجعي للمنتجات مما يعود سلباً على المستهلكين، لا يوجد على المستوى الدولي والإقليمي ما يشير ولو بصورة بسيطة إلى الآثار الحقيقية لجرائم الفساد بلغة الأرقام سوى ما نشرته منظمة الشفافية الدولية ومعهد البنك الدولي ومعهد الإدارة القانونية، والذي يقدر متحصلات جرائم الفساد تريليون دولار أمريكي (١٠٠٠ بليون دولار) أي ما يمثل نسبة ٣٠/١ من الحجم التقديري للاقتصاد العالمي. انظر عبد العالي حاجة، مبررات استغلالية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مقال منشور في مجلة الاقتصاد القضائي، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٢٧.
(2) أحمد أبو سويلم، مرجع سابق، ص ٥٣.

إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد، وتسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تعزيز مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته) [١].

قامت الدولة الأردنية وضمن الإمكانات المتاحة بوضع ما يلزم من تشريعات لمكافحة الفساد ويأتي في مقدمة هذه التشريعات قانون هيئة مكافحة الفساد وغيره من التشريعات ذات الصلة مثل قانون الجرائم الاقتصادية وقانون البنوك وقانون إشهار الذمة المالية وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وقانون ضمان حق الحصول على معلومات إلا أن هذه التشريعات لا زالت بحاجة إلى مزيد من التطور لتتواكب مع مستجدات العصر، ولقد أوضحت المادة الرابعة من قانون هيئة مكافحة الفساد أن الهيئة تهدف إلى وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه والكشف[٢].

٢.التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة:

إن دعم استقلال القضاء والتأكد على نزاهته له دور فعال في عملية مكافحة الفساد، وكذلك الحال بالنسبة لرجال إنفاذ القانون وما تتطلبه من الابتعاد عن أي تأثير[٣]. وهذا ما أكدت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث طالبت الدول الأطراف بضرورة وجود تدابير دون المساس باستقلالية القضاء وبأي دولة طرف لتدعم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، كذلك يجوز استحداث تدابير داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف لا يشكل جزءاً من الجهاز القضائي ويتمتع بالاستقلالية المماثلة لاستقلاليته[٤].

وفي التشريع الأردني وعلى الرغم من صدور قانون النيابة العامة المؤقت رقم ١١ لسنة ٢٠١٠ إلا أن المادة التاسعة منه أوجبت أن يتولى وظائف النيابة العامة قضاة يخضعون لأحكام قانون استقلال القضاء وبالتالي هم جزء من أعضاء الجهاز القضائي في الأردن اللذين يتمتعون باستقلال تام في ممارسة وظائفهم ناهيك على أن المادة الرابعة من ذات القانون أكدت على هذا المبدأ عندما نصت على أن أعضاء النيابة العامة مستقلون في مباشرتهم وظيفة التحقيق ولا سلطان عليهم[٥] أما فيما يتعلق بالجهاز القضائي فقد كفل قانون استقلال القضاء لسنة ٢٠٠١

---

(1) المادة (٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

(2) المادة (٤) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

(3) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٢١٥.

(4) المادة (١١) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

(5) المادة الرابعة من قانون النيابة العامة المؤقت رقم ١١ لسنة ٢٠١٠ (أعضاء النيابة العامة مستقلون في مباشرتهم وظيفة التحقيق ولا سلطان عليهم فيها لغير القانون، ويكفل القانون استقلال النيابة العامة تجاه المحاكم والمتقاضين، ويكون لها الحرية في إبداء آرائها وطلباتها ودفوعها في الدعوى العامة، ولا يجوز للمحاكم الحد من تلك الحرية إلا في حدود ما تقضي به قواعد ضبط الجلسة وإدارتها).

استقلال هذا الجهاز ونصت المادة الثالثة منه على "أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"(١).

٣.تجريم الكسب غير المشروع من الوظيفة العامة:

تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تدابير وقواعد تشريعية في حال ارتكاب الموظف العمومي جرائم فساد يعاقب عليها القانون كالاختلاس وهدر الأموال والممتلكات العامة وحصول الموظف العمومي على منفعة أو ميزة حصل عليها لصالح نفسه أو لغيره أثناء القيام بعمله مما يشكل انتهاكاً للقوانين والأنظمة. كذلك تجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع بما لا يتناسب ودخله(٢).

لقد بينت الاتفاقية ماهية التدابير الواجب اتخاذها من قبل الدول الأطراف في حال ارتكاب أي من الأفعال المشار إليها وهي أن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه ، أو تسريبها بشكل آخر(٣). وتنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكاً للقوانين(٤).

وكذلك تنظر كل دولة طرف، رهناً بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمّد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع(٥).

---

(1) قانون استقلال القضاء رقم ١٥ لسنة ٢٠٠١ المنشور على الصفحة ١٢٧٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٤٨٠ بتاريخ ٢٠٠١/٣/١٨.
- يتألف المجلس القضائي الاردني من رئيس محكمة التمييز رئيساً وعضوية كل من : أ.رئيس محكمة العدل العليا نائباً للرئيس. ب.رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز . ج. أقدم قاضيين في محكمة التمييز د. رؤساء محاكم الاستئناف. هـ. المفتش الأول للمحاكم النظامية. و. الأمين العام لوزارة العدل. ز. رئيس محكمة بداية عمان، أنظر المادة ٤ من قانون استقلال القضاء رقم ١٥ لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته.
(2) نجار لويزة، الفساد ظاهرة إجرامية دولية إقليمية ووطنية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد ٦١١، ٢٠١٢، ص ٤٤.
(3) المادة (١٧) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(4) المادة (١٩) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفاسد لعام ٢٠٠٣.
(5) المادة (٢٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

لقد كان اهتمام المشرع الأردني بهذه المسألة اهتماماً كبيراً وكان ذلك من الأسباب الموجبة لإصدار تشريعات تجرم الأفعال المشار إليها في المادة (٢٠) من الاتفاقية والمتعلقة بقيام الموظف العمومي باختلاس الأموال أو تبديدها واستغلال الوظيفة والإثراء غير المشروع فهذه الأفعال مجرمة في التشريعات الأردنية فجريمة الاختلاس واستثمار الوظيفة معاقب عليها في قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته[١]. وأيضاً جريمة الإثراء غير المشروع معاقب عليها في قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ بمقتضى نص المادة ٦ من ذات القانون[٢].

وتجدر الاشارة هنا انه في عام ٢٠١٢ أصدرت محكمة جنايات عمان قرارها المتضمن سجن مدير المخابرات الأسبق الفريق المتقاعد محمد الذهبي لمدة ١٣ عاماً وثلاثة أشهر وغرامة مالية مقدارها ٢١ مليون دينار، ومصادرة قيمة الأموال المختلسة ومقدارها ٢٤ مليون دينار بعد إدانته بجرم غسل الأموال واستثمار الوظيفة[٣].

٤. الملاحقة والمقاضاة والجزاءات[٤]

أوجدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نظام جزائي في الاتفاقية يتميز بسمات متعددة أهمها الفاعلية من جهة والتنوع من جهة ثانية[٥]:

أ.من حيث الفاعلية:

حاولت الاتفاقية الحد من الحصانات التي يتمتع بها الموظفون العموميون والتي تمثل قيداً يرد على سلطة النيابة العامة في الادعاء ضدهم، كما أجازت اتخاذ تدابير مؤقتة في مواجهة

---

(1) المواد ١٧٤ و ١٧٥ من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

(2) المادة (٦) من قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ المنشور على الصفحة رقم ٤٢٥٧ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٧٩٠ تاريخ ٢٠٠٦/١١/١.

- نصت المادة (٦) من قانون إشهار الذمة المالية (يعتبر إثراء غير مشروع كل مال، منقول أو غير منقول، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون، لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو (الصفة) وبخصوص عقوبة الإثراء غير المشروع فقد وردت في المادة ١١ من ذات القانون "يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل من حصل على إثراء غير مشروع لنفسه أو لغيره وبغرامة تعادل مقدار ذلك الإثراء ورد مثله، كما رتب المشرع عقوبة عن التخلف عن تقديم إقرار الذمة المالية أو تقديم معلومات غير صحيحة، أو أخبار مكذوبة في المواد ١٢ و ١٣ من ذات القانون.

(3) قرار رقم ٨٥٧ / ٢٠١٢ محكمة جنايات عمان/ تاريخ ٢٠١٢/١١/١١ قراراً قابلاً للتمييز.

(4) المادة(٣٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(5) نجار لويزة، مرجع سابق، ص ٤٨.

الموظفين المتهمين بارتكاب جرائم الفساد دون الإخلال بما ينبغي أن يتوفر من حقوق وضمانات لمحاكمة عادلة وافتراض البراءة[١].

ب.من حيث تنوع الجزاء:

اشتملت الاتفاقية على صور شتى من الجزاءات المالية مثل المصادرة وما تفرضه من التجميد والحجز كتدابير تسبقها والتعويض عن الضرر، وكذلك فسخ العقود وإلغاء حقوق الامتياز بالإضافة للعقوبات التقليدية الأخرى السالبة للحرية والتي تنص عليها أصلاً التشريعات العقابية الوطنية[٢].

أيضاً تضمنت الاتفاقية جزاءات تطبق على جرائم الفساد في القطاع الخاص ذات الطبيعة المالية مثل المصادرة والتعويض عن الإضرار للأشخاص الاعتبارية أو الطبيعة مما لحقها من إضرار و جزاء جرائم الفساد عن طريق رفع دعوى قضائية للمطالبة به وفقاً للمبادئ القانونية الداخلية للدولة[٣].

إن المشرع الأردني أخذ بعين الاعتبار عند فرضه للعقوبات جسامة الجرائم المرتكبة ومن ضمنها الجرائم التي تعتبر فساداً المنصوص عليها في المادة ٥ من قانون هيئة مكافحة الفساد، كذلك غطى المشرع الأردني ضمان حق الدفاع في الدستور الأردني[٤]، كذلك نصت المادة ١٤٩ من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته على أنه يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات:

أ. إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

ب. إذا تمت إحالته من المدعي إلى المحكمة لارتكابه إلى جناية أو جنحة مخلة بالشرف[٥].

كما أن افتراض قرينة البراءة هو مبدأ راسخ في التشريع الأردني فالمتهم بريء حتى تثبت إدانته[١].

---

(1) أحمد أبو سويلم، مرجع سابق، ص ٤٩.
(2) نجار لويزة، مرجع سابق، ص ٥١.
(3) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٢٢٦.
(4) المادة السادسة من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.
(5) لا بعد الوقف عن العمل عقوبة تأديبية، وإنما هو مجرد إجراء احتياطي تقتضيه مصلحة التحقيق، إذ قد يؤدي وجود الموظف في العمل خلال فترة التحقيق إلى الإضرار بسير التحقيق عن طريق العبث بالأدلة التي تحت يد الموظف أو إخفائها، أو عن طريق التأثير على الشهود بما له اختصاصات تمكنه من التأثير عليهم مادام مستمراً في عمله، انظر حمدي قبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٧.

٥.أثر الفساد على صحة التصرفات القانونية:

قد يترتب على القيام بفعل من أفعال الفساد أبرم صفقة أو عقد فما هو مصير هذه الصفقة بعد اكتشاف قيامها على فعل فساد؟ لقد عالجت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مصير هذه الصكوك(٢). حيث نصت الاتفاقية مع إيلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الثالثة من حقوق بحسن نية، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تتناول عواقب الفساد. وفي هذا السياق، يجوز للدول الأطراف أن تعتبر الفساد عاملاً ذو أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء انتصافي آخر(٣).

لم يرد نص جزائي أردني يغطي ما جاء في المادة ٣٤ من الاتفاقية وكل ما ورد في القانون المدني الأردني كان يتعلق بما جاء في المادة ١٤٩ التي تجز فسخ العقد بالغبن الفاحش فلا تغرير إلا في مال المحجور ومال الوقف وأموال الدولة، إلا أنه وعلى ضوء التعديلات التي تمت على قانون هيئة مكافحة الفاسد في عام ٢٠١٢ والذي بموجبه تم إضافة المادة (٢٢/ج/١) على قانون الهيئة والتي نصت "على أن كل عقد أو اتفاق ومنفعة أو امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً يكون قابلاً للإبطال أو الفسخ بقرار من المحكمة المختصة".

ويرى الباحث أن ما ورد في المادة ٢٢/ج/١ من قانون هيئة مكافحة الفساد لا يفي بالغرض المطلوب بالمعنى الواسع فالامر بحاجة إلى تعديل تشريعي جزائي في قانون العقوبات لتوسيع مظلة التجريم.

٦.التعاون مع سلطات إنفاذ القانون:

إن البحث عن جرائم الفساد وتشجيع الإبلاغ عنها من أهم الإجراءات الأساسية التي ترمي إليها الاتفاقية خاصة وأن الطبيعة الغالبة في جرائم الفساد هي اعتمادها على السرية والكتمان، لذا أكدت الاتفاقية على مبدأ التعاون مع سلطات إنفاذ القانون من خلال اتخاذ جملة من التدابير التي تساعد السلطات المختصة في حرمان الجناة من متحصلات جرائم الفساد وغيرها والعمل على استردادها(٤)، فقد نصت الاتفاقية على أن تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص

---

(1) المادة ١/١٤٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته.

(2) عامر خياط، مفهوم الفساد، مقال في كتاب المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوى للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أعدتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥٠.

(3) المادة (٣٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

(4) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

الذين يشاركون أو شاركوا في ارتكاب فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات، على توفير مساعدة فعلية محددة للسلطات المختصة يمكن أن تسهم في حرمان الجناة من عائدات الجريمة واسترداد تلك العائدات. وتنظر كل دولة طرف في أن تتيح، في الحالات المناسبة، إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية. وتنظر كل دولة طرف في إمكانية منح الحصانة من الملاحقة القضائية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحق بشأن فعل مجرّم وفقاً لهذه الاتفاقية[١].

تأخذ التشريعات الوطنية في الأردن بمثل الإجراء الذي نصت عليه الاتفاقية وفقاً لقواعدها العامة سواء وصل الأمر حد الإعفاء من العقوبة أو تخفيفها لجهات التحقيق[٢]. وفي حقيقة الأمر لم يرد في نصوص التشريع الأردني ما يغطي كافة الأحكام الواردة في هذه المادة من الاتفاقية بشكل كامل، فكل ما ورد من نصوص كانت في الذي أوجب إعفاء الراشي والمتدخل من العقوبة إذا باحا بالأمر إلى السلطات القضائية المختصة أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة[٣]، كما نصت الفقرة الأولى من المادة ٢٥٩ من قانون العقوبات الأردني على ما يلي: يعفى من العقوبة من اشترك بإحدى الجنايات المنصوص عليها في المواد ٢٣٦-٢٥٧ من قانون العقوبات أخبر الحكومة بها قبل إتمامها[٤]، وكذلك ما نصت عليه المادة ٢٧ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته[٥]، والتي نصت (أ. يعفى من ثلثي العقوبة كل من كان فاعلاً أو شريكاً متدخلاً أو محرضاً في جريمة فساد قدم للهيئة أو السلطات المختصة معلومات أو أدلة أو بينات أدت إلى استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد، ب. لا تجري الملاحقة بحق المذكورين في الفقرة (أ)، من هذه المادة إذا تم تقديم المعلومات قبل اكتشاف الفساد).

وتجدر الإشارة هنا أن المملكة العربية السعودية وفي مبادرة فريدة من نوعها في استرداد الأموال، أنشئت في عام ٢٠٠٦ حساباً بنكياً اسمه (حساب إبراء الذمة) حيث أعلنت أن بإمكان من يريد إبراء ذمته من أي مال أخذه أو حصل عليه، وهو لا يستحقه، أن يودعه في هذا الحساب،

---

(1) المادة (٣٧) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة لفساد لعام ٢٠٠٣.

(2) حمدي قبيلات، مدى كفاية النظام القانوني الأردني لاسترداد الأموال المهربة نتيجة للفساد دراسة مقارنة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابقن ص ٣٠.

(3) المادة ٢/١٧٢ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

(4) وهي الجنايات المتعلقة بتقليد ختم الدولة وختم الإدارة العامة وتزوير البنكنوت وصنع المسكوكات الزائفة وتداولها وتزوير الطوابع.

(5) تم إضافة هذه المادة بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥١٥١).

بدون أن يتبع ذلك أي مساءلة أو جزاء ، وكان هدف الدولة أن تشجع على استرداد الاموال المسروقة ، وكذلك تستكشف مدى وجود الفساد، وأي مؤشرات على حجمه ، وفي الوقت ذاته تعطي الفرصة لمن أنبه ضميره على شيء أخذه وهو لا يستحقه، أن يرده طواعية، قبل أن ينكشف فيتعرض للعقوبة الجزائية والتشهير ولقد بلغت حصيلة ذلك الحساب حتى منتصف عام ٢٠١٣ قرابة (٢٥٠) مليون **ريال** سعودي أي ما يعادل (٦٦) مليون دولار(١).

٧. التحقيقات المشتركة بين الدول:

لقد سعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في تفعيل التعاون والشراكة الدولية بين الدول في مجال مكافحة الفساد، حيث أكدت الاتفاقية على ضرورة التعاون بين الدول الأطراف من خلال إبرام اتفاقيات أو ترتيبات على اختلاف أنواعها ثنائية ومتعددة الأطراف والتي تجيز للسلطات المختصة إنشاء هيئات تحقيق مشتركة، بما يكفل للدول الأطراف المعنية مراعاة الاحترام لسيادة الدولة وقوانينها الوطنية(٢)، فقد نصت الاتفاقية بهذا الخصوص تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تجيز للسلطات المعنية أن تنشئ هيئات تحقيق مشتركة، فيما يتعلق بالأمور التي هي موضع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في دولة واحدة أو أكثر وفي حال عدم وجود اتفاقات أو ترتيبات من هذا القبيل، يجوز القيام بتحقيقات مشتركة بالاتفاق حسب الحالة، وتكفل الدول الأطراف المعنية مراعاة الاحترام التام لسيادة الدولة الطرف التي سيجري ذلك التحقيق داخل إقليمها(٣).

ونظراً لأهمية التعاون الدولي والتحقيق المشترك بين الدول فقد أ كد القرار رقم ٤/٤/ من القرارات التي تم اعتمادها في مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد الذي عقد في المغرب عام ٢٠١١ على ضرورة التعاون الدولي في استرداد عائدات الفساد من خلال إنشاء هيئات تحقيق مشتركة بموجب اتفاقيات وترتيبات ثنائية بين الدول الأطراف(٤).

٨.التدريب والمساعدة التقنية:

أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على ضرورة المساعدة التقنية من أجل تنفيذ الفصل الخامس من الاتفاقية وخصوصاً ما يتعلق بالتدريب والتأهيل والخدمات الاستشارية

---

(1) انظر الموقع الإلكتروني للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
.http://www.nazaha.gov.sa/media/pages/news459.aspx
(2) أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص ٦٤٣ وما بعدها.
(3) المادة (٤٩) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(4) (وإذ يناشد كل الدول الأطراف سواء منها الدول المتلقية للطلبات أو الدول الطالبة أن تعقد العزم السياسي على العمل معاً من أجل استرداد عائدات الفساد) انظر الموقع الإلكتروني)www.unodac.org(.

القانونيـة والمسـاعدة القانونيـة المتبادلـة، وضـرورة اتبـاع طـرق مصممة تبعـاً لاحتياجـات الـدول الأطراف، وعلى أهمية تدعيم قدرات رجال إنفاذ القانون والقضاة وأعضاء النيابـة العامـة بشأن استرداد الموجودات والحاجة إلى توفير تدريب متخصص في مجال استرداد الأموال، إضـافة إلـى تنظيم دورات تدريبية لتعزيز الاستعانة بالتكنولوجيـات المبتكرة على الصعيد الـوطني والإقليمـي والدولي من خلال خلق الشراكات بين الدول الأطراف[١] ولتحقيق مـا تقدم فقد أوردت الاتفاقيـة جملة من التوجيهات بهذا الخصوص تمثلت بما يلي[٢]:

تقوم كل دولة طرف، بالقدر اللازم، باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصة لموظفيها المسؤولين عن منـع الفساد ومكافحتـه. ويمكن أن تتنـاول تلك البـرامج التدريبيـة ضـمن جملة أمور، المجالات التالية:

أ. وضـع تدابير فعالة لمنع الفساد وكشفه والتحقيق فيـه أو المعاقبـة عليـه ومكافحتـه، بمـا في ذلك استعمال أساليب جمع الأدلة والتحقيق.

ب. بناء القدرات في مجال صوغ وتخطيط سياسة استراتيجية لمكافحة الفساد.

ت. تدريب السلطات المختصة على إعداد طلبـات بشأن المساعدة القانونيـة المتبادلـة تفـي بمتطلبات الاتفاقية.

ث. تقييم وتدعيم المؤسسات وإدارة الخدمات العموميـة وإدارة الأمـوال العموميـة بمـا فـي ذلك المشتريات العمومية، والقطاع الخاص.

ج. منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية وإرجاع تلك العائدات.

ح. كشف وتجميد إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

خ. مراقبة حركة عائدات الأفعال المجرّمة وفقـاً لهذه الاتفاقيـة والأسـاليب المستخدمة فـي إحالة تلك العائدات أو إخفائها أو تمويهها.

د. استحداث آليات وأساليب قانونية وإدارية ملائمة وفعّالة لتيسير إرجاع عائدات الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

ذ. الطرائق المتبعة في حماية الضحايا والشهود الذين يتعاونون مع السلطات القضـائية.

---

(1) أنظر الموقع الإلكتروني www.unodc.org تعزيز دور التدريب والمساعدة التقنية.
(2) المادة (٦٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

ر. التدريب على تطبيق اللوائح الوطنية والدولية وعلى اللغات.

وفيما يتعلق بالتدريب والمساعدة التقنية الواردة بالنص أعلاه في المادة (٦٠) من الاتفاقية نجد أن التشريعات الأردنية ذات الصلة تولي عناية خاصة بالتدريب سواء الإعداد أو المستمر للموظفين المسؤولين عن مكافحة الفساد حتى طال الأمر القضاة ورجال النيابة العامة، فها هو المعهد القضائي يشرف على هذا التدريب المتخصص للقضاة والمدعين العامين[١] وكذلك فإن هيئة مكافحة الفساد تهتم بهذا الموضوع وتضع الأحكام الخاصة بشروط الاختيار والتدريب المستمر[٢] فقد قامت هيئة مكافحة الفساد في عام ٢٠١١، بتوقيع اتفاقية مشروع التوأمة مع جمهورية فنلندا ضمن اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي وكأحد ثمار التعاون المشترك لدعم تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد في الأردن من تقديم خلال البرامج والدورات والورش التدريبية واكتساب الخبرات الأوروبية والإطلاع على تجارب عدد من دول أوروبا في مجال الحد من ظاهرة الفساد حيث بدأ العمل بالمشروع في تشرين الثاني ٢٠١١[٣].

وتجسيداً لما تقد فقد لجأت كثير من الدول إلى طلب المساعدة القانونية والتقنية من الدول المستضيفة للأموال المنهوبة في سبيل الكشف عن هذه الأموال وتسهيل مهمة الجهات الوطنية التي تعمل على استردادها، وقد تشكلت هيئات ولجان تحقيق خارج الأطر التقليدية في بعض الدول مهمتها إعادة واسترداد الأموال المنهوبة من قبل الأنظمة المخلوعة سيما في الدول التي بدأت فيها ثورة الربيع العربي كما هو الحال في مصر وتونس وليبيا[٤] وفي مطلع عام ٢٠١٢ تم إنشاء هيئة لاسترداد الأموال المنهوبة في اليمن لاسترداد ٧٠ مليار دولار من الرئيس اليمني السابق علي عبد الله صالح[٥].

---

(1) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مدى موائمة التشريعات الأردنية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد/ ٢٠١١/ مكتبة هيئة مكافحة الفساد/ ص ٧.

(2) موقع هيئة مكافحة الفساد الإلكتروني: www.jacc.gov.

(3) ويستند المشروع على أربعة محاور رئيسية كل محور يقسم إلى مجموعة من الأنشطة التنفيذية في مجموعها ٣٦ نشاطاً تشمل: أ.محور تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد. ب.محور تعزيز آلية الوقاية من الفساد. ج.محور الاتصال والتوعية فيما يتعلق بمكافحة الفساد. د.محور تعزيز قدرات إنفاذ القانون في الهيئة، أنظر موقع الهيئة الإلكتروني www.jacc.gov.

- طالبت الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مؤتمر الدول الأطراف الثالث في عام ٢٠٠٩ بضرورة كيفية تقديم المساعدة الفنية والقانونية بين الدول الأطراف في الاتفاقية Arabic.people.com.
- شارك الباحث مع فريق من هيئة مكافحة الفساد بزيارة إلى جمهورية فنلندا في الفترة ١٢-٢٠١٣/٥/١٩، بدعم من مشروع التوأمة مع دولة فنلندا لغايات الإطلاع على النظام الفنلندي فيما يتعلق بالكشف والتحقيق في قضايا الفساد واسترداد الموجودات والجرائم المالية وغسل الأموال.

(4) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٣٠.

(5) أنظر الموقع الإلكتروني www.aljazeera.ne.

الفرع الثاني: التزامات الدول المستضيفة للأموال المهربة

تعد مسألة تحويل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد إلى خارج إقليم الدولة، هي من المسائل الرئيسية التي غالباً ما تقف عائقاً أمام عملية استرداد الأموال المنهوبة[١] فما دامت الجريمة في حدود الدولة فإنه من الممكن السيطرة عليها، ولكن في حال تعدت الجريمة حدود الدولة تظهر العقبات حيال استرداد هذه الأموال، وهنا لا نقصد حدود الدولة الإقليمية فقط أيضاً القانونية[٢]. وبالتالي لا بد من وجود تعاون ما بين الدولة طالبة حق الاسترداد لأموالها وما بين الدولة المتلقية لهذه الأموال[٣]. ومن هنا فقد رتبت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جملة من الالتزامات والتوجيهات والإرشادات للدول المستضيفة للأموال المتأتية عن جرائم الفساد من أجل تمكن الدولة صاحبة الحق باسترداد أموالها المسروقة والمنهوبة ومن أهم هذه الالتزامات والتوجيهات ما يلي:

أولاً: تدابير منع غسل الأموال[٤]

عرف قانون مكافحة غسل الأموال الأردني رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ غسل الأموال "كل فعل ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو نقلها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو استثمارها أو التلاعب في قيمتها أو حركتها أو تحويلها أو أي فعل يؤدي إلى إخفاء أو تمويه مصدرها أو الطبيعة الحقيقية لها أو مكانها أو كيفية التصرف بها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأنها متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا القانون".

كما عرف إعلان مؤتمر بازل المنعقد في سويسرا في ديسمبر ١٩٨٨ غسل الأموال بأنه (جميع الأعمال المصرفية التي يقوم بها المجرمين وشركائهم بقصد إخفاء مصدر الأموال المتحصلة وأصحابها) [٥].

---

(1) أنظر دليل المجتمع المدني لمناصرة الاتفاقيات إعداد جيليان ديل، مرجع سابق، ص ٥.
(2) مريوة صباح، الجريمة المنظمة وآليات مكافحتها على المستوى الدولي بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.startimes.com.
(3) أنظر المنتدى العربي لاسترداد الأموال المنهوبة/ http://star.worldbank.org.
(4) المادة (١٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(5) http://moneylaundrycompating.blogspot.com/htm.
- تعتبر لجة بازل من أهم اللجان المختصة بالإشراف على البنوك في العالم وقد صدرت عام ١٩٨٨، بياناً للمبادئ المصرفية يهدف إلى الحيلولة دون سوء استخدام النظام المصرفي العالمي من قبل عصابات غسل الأموال، واشترك في اللجنة ١٢ دولة وقعت على الإعلان هي الولايات المتحدة، بلجيكا، وكندا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا

ويزداد الاهتمام بموضوع غسل الأموال يوماً بعد يوم وبخاصة من قبل السلطات المالية والرقابية في مختلف أنحاء العالم، وذلك نتيجة الحجم المتزايد، والمتنامي لعمليات غسل أو تبييض الأموال الناتجة عن تجارة المخدرات والتهرب الضريبي وعمليات اختلاس ونهب الأموال العامة، ومن ثم العمل على إدخال هذه الاموال في نطاق الدورة التجارية والاقتصادية الشرعية وصولاً إلى تداولها واستثمارها بصورة طبيعية(١).

ومن أبرز الأمثلة على جرائم غسل الأموال الواقعة من الأشخاص أصحاب السلطة والنفوذ في الدولة ما قام به السفير الإسرائيلي في بريطانيا (تسفي حيفتس) عندما كشفت الشرطة الإسرائيلية بتاريخ ٢٠٠٦/١/١٣، عن تورط ذلك السفير بفضيحة كبيرة لغسيل الأموال في أكبر بنوك إسرائيل، حيث قام باستغلال مركزه المرموق في دعم مشاريع الملياردير الروسي (فلاديمير جوسنيسكي) بحيث فتح السفير حساباً خاصاً له يتسنى لفلاديمير غسيل أمواله هو وعدد من أصدقاء (تسفي) من أصحاب المليارات حيث تثبت أنه كان يتولى منصب مدير أعمال (فلاديمير) خلال تلك الفترة التي كان يساعده بها على غسل أمواله القذرة مستغلاً بذلك اسمه ومنصبه(٢).

لقد أوردت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جملة من التدابير والإرشادات التي من شأنها الحد من وقوع جريمة غسل الأموال والتي تمثلت بما يلي، على كل دولة طرف أن تنشئ نظاماً داخلياً شاملاً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، وعند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المعرّضة بوجه خاص لغسل الأموال، ضمن نطاق اختصاصها، من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال، ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين والمنتفعين، عند الاقتضاء، وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة.

وهولندا والسويد وسويسرا والمملكة المتحدة واليابان ولكسمبورج، انظر حسام العبد، مبادرة بازل الجديدة لمكافحة غسل الأموال، مجلة البنوك في الأردن، العدد ٢، المجلد ٢١، آب ٢٠٠٢، ص ٢٤.

(1) أحمد سفر، مكافحة غسل الأموال في البلدان العربية، اتحاد المصارف العربية، بيروت، ٢٠٠٣، وما بعدها.

(2) صحيفة الرأي الأردنية، خبر منشور بعنوان استجواب السفير الإسرائيلي في بريطانيا في قضية غسل الأموال، بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٤، العدد (١٢٨٩٤).

- إن المنتدى العربي لاسترداد الأموال المنهوبة أنشئ عام ٢٠١٢ في العاصمة القطرية الدوحة يهدف إلى الجمع بين الدول العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، ومجموعة الدول الثمانية في الولايات المتحدة (ألمانيا، كندا، الولايات المتحدة، فرنسا، بريطانيا، اليابان، وروسيا) ومراكز مالية أخرى، بالإضافة إلى بعض الدول الإقليمية من أجل تحقيق أهداف عدة، منها زيادة الوعي حول التدابير الفعالة لاسترداد الأموال المنهوبة، وتحديد احتياجات بناء القدرات الخاصة لكل دولة من أجل إعداد خطة عمل بشأن استرداد الأموال المنهوبة. أنظر المنتدى العربي لاسترداد الأموال المنهوبة/ http://star.worldbank.org

وأن تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير قابلة للتطبيق لكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، رهناً بضمانات تكفل استخدام المعلومات استخداماً سليماً ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صور من الصور. ويجوز أن تشمل تلك التدابير اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود.

وكذلك تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير مناسبة وقابلة للتطبيق لإلزام المؤسسات المالية، ومنها الجهات المعنية بتحويل الأموال بما يلي:

أ. تضمين استمارات الإحالة الإلكترونية للأموال والرسائل ذات الصلة معلومات دقيقة ومفيدة عن المُصدر.

ب. الاحتفاظ بتلك المعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع.

ج. فرض فحص دقيق على إحالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المُصدر.

كذلك أن تعتمد كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية تدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية عندما ترتكب عمداً[1]:

١- إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلته.

٢- إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية.

تجدر الإشارة أن المشرع الأردني بذل جهداً لا بأس به في هذا السياق، فقد صدر نظام وحدة مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠٠٩ للحيلولة دون وقوع أي عملية مشبوهة، حيث أولت المادة الثالثة من النظام الوحدة في سبيل مباشرة اختصاصات المهام والصلاحيات المنوطة بها والتي شأنها الحد من وقوع جريمة غسل الأموال والتي سبق الإشارة عنها تفصيلاً في الفصل الأول من بحثنا، ومن المهم أيضاً الإشارة هنا أن الجهات التي تخضع لأحكام قانون مكافحة غسل

(1) المادة (٢٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

الأموال وتمويل الإرهاب لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه قد توسع المشرع الأردني بما يزيد عن متطلبات الاتفاقية ليؤكد جديته في مكافحة غسل الأموال[١].

ثانياً: الإخفاء:

جريمة غسل الأموال في طبيعتها جريمة تتسم بالسرية والكتمان والتمويه بهدف إضفاء صفة المشروعية على الأموال والموجودات المنهوبة أو المسروقة[٢]، وذلك من أجل إخفاء الأشياء ذات المصدر الجرمي والتي تكون متحصلة عن جناية أو جنحة ولا يشترط أن يقوم الشيء محل الإخفاء في جريمة غسل الأموال بالنقود فجريمة الإخفاء قد ترد على أي شيء[٣].

لذا فقد نصت المادة ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دون المساس بأحكام المادة (٢٣) من هذه الاتفاقية أن تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمدا، عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم، بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية[٤].

لقد تم تغطية أحكام المادة ٢٤ من الاتفاقية في التشريع الأردني بموجب النصوص القانونية التالية[٥]:

- قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، في المواد (٢، ٣/أ، ٤) والتي سبق الإشارة عنها في الفصل الأول من بحثنا.
- قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته (المادة ٨٣) التي عالجت فعل إخفاء المتحصلات الجرمية (فيما خلا الحالة المنصوص عليها في الفقرة (هـ) من المادة (٨٠)

---

(1) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مرجع سابق، ص١٨.
(2) وسيم حسام الدين الأحمد، مكافحة غسل الأموال، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٨، ص٥١.
(3) رمزي القسوس،غسيل الأموال جريمة العصر،الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠٢،ص١٣.
- لقد توسع القضاء الفرنسي في مفهوم جريمة غسل الأموال إلى حد مدهش أفضى إلى صيرورة مفهوم الإخفاء فكرة جرمية أي بمعنى آخر جريمة ذات تطبيقات متنوعة لا حصر لها أكثر مما هي محض جريمة ذات نطاق محدد حيث أنها أ صبحت تشمل جرائم الأموال كالسرقة والنصب وجرائم الاختلاس والرشوة والابتزاز وجرائم خيانة الأمانة وإفشاء السر وإصدار شيكات بدون رصيد والتزوير بجميع أشكاله وانتهاك حرمة المراسلات الخاصة، انظر في هذه الأحكام وتطبيقاتها، سليمان عبد المنعم، حيازة الأشياء والأموال ذات المصدر الجرمي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٤٦٠.
(4) المادة (٢٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(5) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مرجع سابق، ص ٢٤ وما بعدها.

من هذا القانون من أقدم وهو عالم بالأمر على إخفاء الأشياء الداخلية في ملكية الغير التي نزعت أو اختلست أو حصل عليها بارتكاب جناية أو جنحة، عوقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تتجاوز الخمسين ديناراً).

ثالثاً: التجميد والحجز والمصادرة

عرفت المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المقصود بالتجميد أو الحجز "هو فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتاً، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى"[(١)]، كذلك عرفت الاتفاقية المقصود بالمصادرة التي تشمل التجريد حيثما انطبق الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى. والتجميد في هذا السياق يعني عدم قدرة المالك على التصرف في ماله، ويجري عملياً وضع ذلك المال في حساب يدعى Escrow account، بحيث يبقى ورقياً موجوداً ولكنه في الواقع يستفيد منه البنك والدولة والاقتصاد الذي هو موجود فيه[(٢)].

ويعتبر التجميد والحجز والمصادرة من التدابير الاحترازية والاحتياطية التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لمنع حائزي الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد وغيرها من التصرف فيها لغاية استردادها وصدور الحكم المناسب بخصوصها ، وقد نصت المادة (٣١) من الاتفاقية أن تتخذ كل دولة طرف، إلى أقصى مدى ممكن ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي، ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة.

١- (أ) العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات.

(ب) الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي اُستخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

٢- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتمكين من كشف أي من الاشياء المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة أو اقتفاء أثره أو تجميده أو حجزه، لغرض مصادرته في نهاية المطاف.

---

(1) المادة ٢/د من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(2) عبد العزيز بن نايف العريعر، مقال منشور حول معنى تجميد الأموال http://www.grenc.com/show.

٣- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو الصادرة، المشمولة في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة.

٤- إذا حُوّلت هذه العائدات الإجرامية إلى ممتلكات أخرى أو بدلت بها، جزئياً أو كلياً، وجب إخضاع تلك الممتلكات، بدلاً من العائدات، للتدابير المشار إليها في هذه المادة.

٥- إذا خُلطت هذه العائدات الإجرامية بممتلكات اكتُسبت من مصادر مشروعة، وجب إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدرة للعائدات المخلوطة، مع عدم المساس بأي صلاحيات تتعلق بتجميدها أو حجزها.

٦- تخضع أيضا للتدابير المشار إليها في هذه المادة، على نفس النحو وبنفس القدر السارين على العائدات الإجرامية، الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من هذه العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حُولت تلك العائدات إليها أو بُدّلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات.

٧- لأغراض هذه المادة والمادة ٥٥ من هذه الاتفاقية، تخول كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بإتاحة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بحجزها ولا يجوز للدولة الطرف أن ترفض الامتثال لأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية.

٨- يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إمكانية إلزام الجاني بأن يبين المصدر المشروع لهذه العائدات الإجرامية المزعومة أو للممتلكات الأخري الخاضعة للمصادرة, مادام ذلك الإلزام يتوافق مع المبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع طبيعة الإجراءات القضائية والإجراءات الأخري.

٩- لايجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثة حسنة النية.

١٠- ليس في هذه المادة ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون تحديد وتنفيذ التدابير التي تشير إليها متوافقين مع أحكام القانون الداخلي للدولة الطرف وخاضعين لتلك الأحكام.

أما التشريع الأردني فقد ورد نص في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ على موضوع المصادرة في المادة ٣/٤٢ من قانون العقوبات، كما أن قانون هيئة مكافحة الفساد منح في المادة ٧/ب الهيئة مهمة الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة لمن يخالف أحكام القانون، وأيضاً

المادة ١٧٤ من قانون العقوبات نصت على وجوب الحكم بالإضافة إلى عقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة للمختلس بغرامة تعادل قيمة ما اختلس، كما أن المادة ١٤٧ من قانون العقوبات منحت المدعي العام صلاحية إصدار قرار بمنع التصرف ومصادرة الأموال التي لها علاقة بتمويل نشاط إرهابي، بالإضافة إلى أن المادة التاسعة من قانون الجرائم الاقتصادية أجازت الحجز على أموال كل من يرتكب جريمة اقتصادية، كما أن قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ عالجت النقطة مدار البحث بخصوص الجرائم التي ترتكب خلافاً لأحكامه حيث نصت المادة ٢٣ من القانون (أ.للجهات القضائية الأردنية المختصة أن تأمر بتنفيذ طلبات الجهات القضائية غير الأردنية المختصة بمصادرة المتحصلات محل جرائم الإرهاب، وذلك وفق القواعد التي تحددها القوانين الأردنية والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي صادقت عليها المملكة، ب. أن يتم توزيع حصيلة الأموال المحكوم بها نهائياً بمصادرتها وفقاً لأحكام هذا القانون بموجب الاتفاقيات التي تعقد بهذا الشأن، كذلك نصت المادة ٢٦/أ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (بالإضافة إلى ما ورد في المادة ٢٤ من هذا القانون يحكم في جميع الأحوال بالمصادرة العينية للمتحصلات أو أموال تعادلها في القيمة في حال تعذر ضبطها أو التنفيذ عليها أو في حال التصرف فيه إلى الغير حسن النية) [١].

ويرى الباحث على الرغم من هذه النصوص الواردة في التشريعات الأردنية بخصوص المصادرة والحجز على الأموال، إلا أن الأمر يحتاج إلى نص صريح في قانون هيئة مكافحة الفساد يقضي بوجوب مصادرة متحصلات جرائم الفساد أو ممتلكات تعادل قيمتها نتيجة فعل مجرم بموجب الاتفاقية حتى لو تم تهريب هذه المتحصلات إلى خارج المملكة حتى يتحقق الانسجام التام مع النص الوارد في الاتفاقية.

أما بخصوص الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي اُستُخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرمة وفقاً للاتفاقية، لقد تم تغطية هذه النقطة بموجب المادة ٤٤ من قانون العقوبات[٢].

وفيما يتعلق بإيجاد تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو الصادرة بما ينسجم والتشريعات الداخلية، في الحقيقة لا يوجد هنالك تدابير تشريعية جزائية تنظم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو

---

(1) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مرجع سابق، ٣٤٠ وما بعدها.

(2) المادة ٤٤ من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ (مع مراعاة حقوق الغير حسن النية يجوز مصادرة جميع الأشياء المتحصلة نتيجة لجناية أو لجنحة مقصودة أو التي استعملت في ارتكابها أو كانت معدة لاقترافها، أما في الجنحة غير المقصودة أو في المخالفة فلا يجوز مصادرة هذه الأشياء إلا إذا ورد نص في القانون يجيز ذلك).

المصادرة سواء ما نصت عليه الفقرة ١ من المادة ٤٤ من قانون العقوبات[1] الأمر الذي يحتاج إلى نص واضح وصريح لتنظيم إدارة المتحصلات الجرمية.

وبالنسبة إلى اختلاط العائدات الجرمية بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة فقد نصت المادة ٢٦ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (إذا اختلطت المتحصلات بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة فإن هذه الممتلكات تخضع للمصادرة في حدود القيمة المقدرة للمتحصلات وثمارها).

وفيما يتعلق في الفقرات ٦ و ٧ و ٨ من المادة ٣١ من الاتفاقية لم يتم تغطيتها في التشريعات الأردنية[2].

وعلى الصعيد الدولي وتجسيداً لما نصت عليه الاتفاقية بخصوص تجميد ومصادرة الأموال فقد أصدرت سويسرا قانون يسمى (قانون استعادة الأرصدة غير المشروعة) ضمن جملة قوانين وأنظمة لمكافحة غسيل الأموال والفساد، وبمقتضى هذا القانون على الحكومة السويسرية أن تبادر على الفور إلى تجميد ومصادرة أموال "الأشخاص المكشوفين سياسياً" وفي حالات معينة يتم تفعيل هذا القانون حتى ولو لم تطلب بلدانهم ذلك، وقد حصل هذا عندما اتجهت بعض الدول الأوروبية إلى تجميد أموال الرئيس الليبي السابق القذافي دون أن تطلب ليبيا منها ذلك، إلا أنه طبقاً لهذا القانون يتعين بعد إعادة الأموال إلى بلد المنشأ استخدامها في تحسين نوعية الحياة وتعزيز النظام القضائي ومكافحة الجريمة بموجب القانون. وينص هذا القانون على اتفاق سويسرا والبلد الذي تُعاد الأموال إليه على برامج تمول من الأرصدة المعادة في خدمة المصلحة العامة. وقد أعادت سويسرا فعلاً طبقاً لهذا القانون حوالي ١,٥ مليار دولار من الأموال المنهوبة إلى بلدانها الأصلية،ومنها نيجيريا والفلبين والمكسيك[3].

---

(1) المادة ١/٤٤ من قانون العقوبات نصت (إذا وصل إلى حوزة النيابة أي مال من الأموال فيما يتعلق بأية تهمة جزائية فيجوز للنيابة أثناء وجود الدعوى لديها أو لأية محكمة نظرت في تلك التهمة أن تصدر إما من تلقاء نفسها أو بناء على طلب المدعي بالمال قراراً بتسليم ذلك المال إلى الشخص الذي يلوح لها أنه صاحب، وإذا لم يكن في الاستطاعة معرفة صاحب المال فيجوز إصدار القرار المناسب بشأنه).

(2) ثائر العدوان ونوفان العجارمة، مرجع سابق، ص ٣٨ وما بعدها.

- الفقرة ٨ من المادة ٣١ من الاتفاقية التي تنص على إمكانية (عكس عبء الإثبات) أو ما يسمى باستخدام عبء الإثبات المدني فيما يتعلق بعوائد الجريمة المشتبهة حيث تستخدم هذه الطريقة التي تتطلب من الجاني إظهار الأدلة للأصول القانونية للعوائد تستخدم بفاعلية في البلدان التي تحتكم بالقانون العام في المقام الأول مثل (إنجلترا وإيرلندا) دورة تدريبية حول تتبع الأصول نفذها مشروع التوأمة الممول من الاتحاد الأوروبي في هيئة مكافحة الفساد، عمان، في الفترة ١١-٢٠١٣/٤/١٥.

(3) مشار إليه في بحث الدكتور حميد قبيلات، مدى كفاية النظام القانوني الأردني لاسترداد الأموال المنهوبة نتيجة الفساد، مرجع سابق ص ٣٣.

- وفي عام ٢٠١٣ قامت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية بترجمة نص القانون السويسري بشأن تجميد واستعادة الأصول التي أودعتها الشخصيات السياسية العامة من بلدان أخرى بسويسرا بعد اندلاع الثورة المصرية

كثير من الأفراد والشركات تسعى عن طريق بنوك خاصة ومحامين إلى جعل كشف أموالها في الخارج صعباً أو مستحيلاً عبر إنشاء شركات مسجلة في دول أو مناطق تسمح بإبقاء أسماء الملاك سرية وتأسيس شركة داخل شركات وحسابات داخل حسابات وكيانات Trusts في ملاذات آمنة مثل جزر الكيمان بين المملكة المتحدة وأيرلندا وجزر البهاما Bahama وهذه الملاذات ليس فيها ضرائب أو ضرائبها رمزية وتجذب الشركات والبنوك التي بدورها تقدم خدمات للأجانب للتهرب من الضرائب والمراقبة، ولكن الضغوط من الدول الصناعية التي ترى أن ذلك يحرمها من دخل الضرائب تزيد الضغط على هذه الملاذات التقليدية، وتقوم لجنة العمل المالي FATF التابعة لمجموعة العشرين بمتابعة ذلك للحد من غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، وقد وضعت قائمة بالدول والمناطق التي تنتشر فيها هذه الممارسات، ظهر منها ٢٨ مركزاً مالياً تعمل كملاذ آمن، التي يجب على هذه الدول كشف ما فيها وإعادته إلى تونس ومصر وغيرهما بدلاً من التجميد(١).

ولاحظنا في الآونة الأخيرة وبعد الإطاحة بزعماء عرب في كل من تونس ومصر وليبيا في ظل ما يعرف بالربيع العربي تسابقت الدول والبنوك الغربية بإعلان عزمها على تجميد الأموال العائدة للزعماء العرب الذي أطيح بهم، عندها اعلنت كل من بريطانيا وأمريكا أنهما ستجمدان الأموال العائدة للدول الثلاث وليس للأفراد والزعماء في تلك الدول العربية، وفرح الكثير من العرب معتقدين أن ذلك نصرة للشعوب العربية وتأييد لها وتغير في موقف الغرب الذي سعى إلى كسب الشارع العربي.

لكن هذه الخطوة ظاهرها غير باطنها ومغزاها ومعناها الظاهر غير حقيقتها، أو كما يقال في ظاهرها الرحمة وباطنها العذاب، يعد تجميد هذه الأموال النتيجة هي تدني مستوى الاقتصاد والعملة في هذه الدول نتيجة للأموال الطائلة التي نهبها وسرقها زعماء هذه الدولة وتجميدها أدى

في يناير عام ٢٠١١، والتي أطاحت بالرئيس المصري السابق محمد حسني مبارك، أنظر الموقع الإلكتروني: http://almesryoon.com

(1) http://ww.grenc.com/show.

-وفي الولايات المتحدة أنشأت الحكومة الأمريكية في وزارة الخزانة الأمريكية قسماً خاصاً ومكتباً يتولى إدارة الأصول والأموال الاجنبية يرمز له بالأوفاك OFAC office of foreign assets control، وهذا القسم أو المكتب يقوم كما فعل بالنسبة للشركات العراقية بمراقبة الأرصدة والأصول الأجنبية وتجميد ما تقرره الحكومة الأمريكية منها، فمثلاً ند فرض الحظر على العراق قام هذا المكتب ممثلاً لوزارة الخزانة بتجميد أرصدة مالية لكثير من الشركات العراقية أو حتى التي كان يساهم في ملكيتها العراق، ولم يتم فك الحجز إلا بعد أكثر من ٢٠ سنة بعد سقوط نظام صدام حسين، كما قامت الأمم المتحدة بالحجز على ممتلكات العراق وتجميد أرصدته ومن الممتلكات كانت هناك طائرات مدنية تم إيقافها طوال تلك المدة مما أسفر عن دمارها تماما، منها خمس طائرات مدنية في مطار عمان الدولي ولم يتم التصرف فيها أو تشغيلها لمصلحة الشعب العراقي الذي تم إفقاره، وليس مساعدته بفكرة التجميد المشار إليها حالياً في الإعلام وكأنها مساعدة للشعوب على حساب الأفراد والأنظمة التي تتظاهر ضدها هذه الشعوب. http://www.grenc.com/show.

إلى انعكاسات اقتصادية سلبية أضرت باقتصاديات هذه الدولة فالمهم ليس تجميد الأموال لعشرات السنوات وإنما تجميدها من أجل استردادها للشعوب[1].

رابعاً: السرية المصرفية (Banking secrecy)

السرية المصرفية من القواعد المستقرة ذات الصلة بعمل البنوك، حيث تتم العلاقة بين البنك وعملائه بما يسمى "بالخصوصية" لذا تلتزم البنوك بموجب القواعد القانونية والأعراف المصرفية بحفظ أسرار العملاء وعملياتهم المصرفية، إلا إذا نص القانون أو تم الاتفاق على خلاف ذلك[2]. ويتمثل السر المصرفي بكل أمر أو معلومات أو وقائع تتصل بعلم البنك من خلال عملية مصرفية أو بسببها سواء أفضى بها العميل، وودائعه وقيمة مبالغة والتسهيلات المصرفية والقروض الممنوحة له وضماناتها والشيكات التي يسحبها العميل على البنك وغيرها[3].

ولعل أكثر البلدان عناية بمسألة السرية المصرفية هي سويسرا التي للبنوك فيها تقاليد عريقة في هذا الصدد وأعراف ثابتة في هذا المجال إضافة إلى القوانين الصارمة التي تحمي عملاء البنوك وتلبس المعلومات المتعلقة بهم ثوباً سميكاً من الكتمان والسرية[4].

وتتفاوت النظم القانونية في موقفها من السرية المصرفية، إذ تنص الفقرة الثانية من المادة (٤٧) من قانون الصرافة الفيدرالي السويسري على أنه "يظل انتهاك السر المصرفي معاقباً عليه بعد انتهاء علاقة العميل (الوظيفة) العامة أو الخاصة أو ممارسة المهنة. في حين القوانين الأنجلوأمريكية لا تمد الالتزام بالمحافظة على السر المصرفي إلى المعلومات الخاصة بالعميل والتي تستقي بعد أن توقف أن يكون عميلاً، وفي قضية تورنير وهي السند والمرجع الرئيس لأحكام السرية المصرفية في القوانين الانجلوأمريكية قضت المحكمة "بعدم امتداد الالتزام بالسرية إلى المعلومات الخاصة بالعميل والتي تستقي بعد أن يكون توقف عن أن يكون عميلاً"[5].

---

(1) http:///www.alarabiya.net/views/
(2) سميحة القليوني،الأسس القانونيةلعمليات البنوك،مكتبة جامعة عين شمس،القاهرة،١٩٩٢، ص ٢٦٤ ومابعدها.
(3) علي جمال الدين عوض، عمليات البنوك من الوجهة القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٩٢٨ وما بعدها.
(4) http://www.kantakji.com
(5) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٣٣.

ووفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تكفل كل دولة طرف، في حال القيام بتحقيقات جنائية داخلية في أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، وجود آليات مناسبة في نظامها القانوني الداخلي لتذليل العقبات التي قد تنشأ عن تطبيق قوانين السرية المصرفية(١).

لم تحظ السرية المصرفية عندنا في الأردن بتنظيم قانوني خاص مستقل إلا أن البنوك الأردنية درجت على كتمان الأسرار المصرفية للعملاء، وعند تعيين العاملين الجدد في البنوك الأردنية يلتزمون كتابة بالسرية المصرفية المطلقة لكل ما يخص العملاء باعتبار ذلك من الأعراف المستقرة فيما بين البنوك دون وجود نص قانوني على ذلك، إلا أن البنك يلتزم بها من خلال تعدد المصادر القانونية التي تكفل الحرية الشخصية للفرد وحقوقه وأسراره التي نادت بها التشريعات الوطنية(٢).

ومن هنا نجد ضرورة تعديل مطلع المادة ١٧ من قانون هيئة مكافحة الفساد ليعطي الهيئة صلاحية طلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق على الرغم مما ورد بأي تشريع آخر وليس مع مراعاة التشريعات النافذة وذلك للتغلب على أي عقبة تطال الوصول إلى حقيقة الأفعال المجرمة والتي تشكل فساداً بموجب هذا القانون والتي من ضمنها التذرع بسرية المعلومات المصرفية، مع ضرورة الإشارة في هذا السياق إلى أن قانون البنوك في المادة ٩٣ منه لم يعتبر إفصاح البنك عن أي معلومات متعلقة بالمعاملات المشبوهة إخلالاً بواجب السرية المصرفية(٣). ومن وجهة نظر الباحث أن هذا النص لا يكفي ويجب أن يعدل ليشمل بالإفصاح المتعلق ليس فقط بالعمليات المشبوهة بل كافة الأفعال التي تشكل فساداً بمقتضى قانون الهيئة.

خامساً: التعاون الدولي:

---

(1) المادة (٤٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

(2) أحمد حياصات، مرجع سابق، ص ٩٦، للمزيد حول المصادر القانونية انظر (المادة ٧ من الدستور الأردني، والمادة ٢ من قانون العمل الأردني، والمواد ٨١٤ و ٨٧ من القانون المدني الأردني، والمادة ٩٣ قانون الشركات الأردني، والمادة ٢٣ من قانون الأوراق المالية، المادة ١/١٩ من قانون البنك المركزي الأردني).

(3) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مرجع سابق، ص ٤٥.

- وترجع قوانين السرية والمصرفية في سويسرا إلى سنة ١٧١٣ عندما كان المصرفيون السويسريون يديرون أموال لويس السادس عشر ملك فرنسا وكان حريصاً على إخفاء ذلك وكتمه عن أعدائه ومنافسيه، فوجد في المصرفية السويسرية موضعاً لاستثمار أمواله بثقة وسرية، إلا أن النقلة المهمة في تطور السرية المصرفية في سويسرا إنما جاءت في سنة ١٩٣٤ عندما صدرت في ذلك البلد قوانين صارمة لحفظ الاسرار المصرفية رداً على سعي حكومة النازي في ألمانيا في تابعة وملاحقة أولئك الذين يخرجون أ موالهم منها مخالفين قوانين مراقبة العملة التي طبقتها تلك الحكومة في الثلاثينيات من القرن العشرين http://www.kantakji.com.

لقد كثف المجتمع الدولي جهوده الرامية في مجال استرداد الأموال المنهوبة سيما المتحصلة عن جرائم الفساد[1]، وأساس هذا الاهتمام الدولي ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بضرورة التعاون بين الدول الأطراف في المسائل الجنائية، ووفقاً للمواد ٤٣ إلى ٥٠ من هذه الاتفاقية، بأن تنظر الدول الأطراف، حيثما كان ذلك مناسباً ومتسقاً مع نظامها القانوني الداخلي، في مساعدة بعضها البعض، في التحقيقات والإجراءات الخاصة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد. ولما اشترط توافر ازدواجية التجريم وجب اعتبار ذلك الشرط مستوفى بصرف النظر عما إذا كانت قوانين الدول الطرف متلقية الطلب تدرج الجرم المعني ضمن نفس فئة الجرائم التي تدرجه فيها الدولة الطرف الطالبة أو تستخدم في تسميته نفس المصطلح الذي تستخدمه الدولة الطرف الطالبة، إذا كان السلوك الذي يقوم عليه الجرم الذي تُلتمس بشأنه المساعدة يعتبر فعلاً إجرامياً في قوانين كلتا الدولتين الطرفين[2].

وفيما يتعلق في موضوع التعاون الدولي الواردة في المادة ٤٣ من الاتفاقية نجد أن المشرع الأردني غطاها في أكثر من موقع مثل المادة ٢٢/أ، ب من قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٧ فالتعاون موجود متى كان الفعل مجرماً في قوانين الدولتين بصرف النظر إن كان من نفس فئة الجرائم أم لا إن كان هناك اختلاف في التسميات الجرمية[3].

وقد حقق التعاون الدولي ثمار في بعض الحالات من خلال إيجاد طرق لاسترداد الأموال المنهوبة[4] منها ما يعرف بمبادرة ستار (Star) مبادرة استرداد الأصول المسروقة وهي شراكة بين البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تم أطلقها عام ٢٠٠٨ وتدعم مبادرة ستار الجهود الدولية التي تبذل لتقويض الملاذات الآمنة للأصول المحصلة من الفساد وتعمل مع البلدان النامية والمراكز المالية من أجل الحد من عمليات غسل عائدات الفساد وتسهيل استرداد الأصول المسروقة بمزيد من المنهجية والسرعة[5] والتي نقلها حكام فاسدون إلى دول غنية، بهدف تشجيع الدول الغنية على إعادة هذه الأموال إلى الدول النامية، ففي عام ٢٠١١ وبعد تنحي الرئيس التونسي السابق زين العابدين بن علي قام التونسيين المقيمين في فرنسا وبلجيكا باستحداث طريقة جديدة لاسترداد الأموال المنهوبة من تونس، حيث قاموا بتقديم بلاغات إلى المدعي العام في كل دولة أوروبية بهذه الأموال، وقام المدعي العام في بروكسل بإجراء تحقيق شامل حول ممتلكات عائلة "بن علي" في بلجيكا وفي فرنسا، ومن ثم وضع اليد على الطائرة

(1) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص٢٥٦ وما بعدها.
(2) المادة (٤٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(3) نوفان العجارمة وثائر العدوان ، مرجع سابق، ص ٥٠.
(4) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ٣٤.
(5) http://star.wordbank.org.

الخاصة للرئيس التونسي السابق بن علي. لذا فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أوجدت آليات ووسائل ناجعة لاسترداد الأموال المنهوبة والتي تنص في بعض أحكامها على حق طلب المساعدة القانونية من الدول الأطراف في الاتفاقية باتخاذ إجراءات تحفظية لاسترداد الموجودات والأموال المتحصلة من جرائم الفساد إلى بلدانها الأصلية، ويقوم بعض المحامين بمصر كلجنة شعبية بالاتفاق مع عدد من مكاتب المحاماة والتحريات في إنجلترا وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية لتحقيق ذلك، والوحيد الذي يملك تفعيل هذه الاتفاقية بالنسبة لمصر مثلاً النائب العام باعتبار سلطة التحقيق في هذه الجرائم في يده وهو ما فعله النائب العام مؤخراً عقب الثورة المصرية في ٢٠١١/١/٢٥ حيث قرر بداية منع بعض المسئولين من مغادرة البلاد، وذلك بناء على البلاغات المقدمة ضدهم وضد بعض المسئولين الحاليين والسابقين التي تجاوزت ١٦٠٠ شكوى مدعمة بالمستندات عن حدوث نهب منظم لثروات مصر لصالح فئة قليلة من الأفراد(١).

وتجدر الإشارة هنا أن الإنتربول الدولي ومبادرة ستار في كانون الثاني ٢٠٠٩ أطلقا قاعدة بيانات جهات الاتصال العالمية وهذه القاعدة هي عبارة عن شبكة عالمية تضم خبراء في مجال استرداد الأصول يمكن الاتصال بهم بفضل قاعدة بيانات مأمونة تتضمن أسمائهم كجهات اتصال وتعني هذه القاعدة بشكل رئيسي بمكافحة الفساد واسترداد الأصول وتوفر مساعدة فورية في أنحاء العالم كافة وهي متاحة على مدار، لذا يعقد الإنتربول ومبادرة ستار اجتماعات سنوية لجهات الاتصال لمناقشة التقدم المحرز والدروس المستخلصة منذ إطلاق قاعدة البيانات ولضمان مواكبة قاعدة البيانات لاحتياجات المستخدمين وتحديثها بشكل مستمر(٢).

---

(1) http://ww.almoltaqa.com/vb/archive/index.php/t-73537.html

- بلغت نفقات لجنة استرداد الأموال من الخارج في مصر حوالي نصف مليار جنيه كبدلات سفر، ولم تحقق أي نجاح ملموس حتى الآن، وإذا استمرت ستعادل نفقاتها الأموال التي تسعى إلى استردادها، مقال منشور للدكتور عادل عامر بعنوان هدار المال العام في تشكيل لجان استرداد الأموال المنهوبة http://www.grenc.com/show_article_main.cfm?id
- ما هو أكثر من فوائد إعادة الحقوق إلى أصحابها برنامج تقوم به مبادرة استرداد الأصول يعمل على مساعدة البلدان بفعالية في تقليل الحواجز واسترداد الأصول المنهوبة من شأنه أن يساعد في بناء القدرة المؤسسية وتوفير تأثير رادع قوي في نهاية الأمر على القضاء على الملاذ الآمن للفساد انظر الفقرة ١١ من تقرير مبادرة استرداد الأصول المنهوبة http://star.worldbank.org/star/a2007.
- شراكة دوفيل مع الدول العربية التي تمر بمرحلة تحول هي جهد دولي أطلقته مجموعة دول الثمان في اجتماع قادتها في دوفيل بفرنسا عام ٢٠١١ من أجل مساندة دول العالم العربي التي تمر بمرحلة تحول نحو إقامة (مجتمعات حرة وديمقراطية ومتسامحة) وفي قمة كامب ديفيد أقر زعماء مجموعة دول الثمان بالتقدم المهم الذي تحقق في عدد من الدول التي تمر بمرحلة تحول مثل مصر وليبيا وتونس، وتضم الشراكة ١٨ دولة بالإضافة إلى الاتحاد الأوروبي والأردن عضواً في هذه الشراكة. للمزيد أنظر الموقع الإلكتروني: http://www.star.gov./j/in1/rls/1900483.htm

(2) http://star.worldbank.org.

- شارك الباحث في أعمال الاجتماع الثاني لجهات الاتصال لدى مبادرة ستار والانتربول (تعزيز أدوات الشرطة في مجال استرداد الأصول) الذي عقد في ليون (فرنسا) في الفترة من ١١-٢٠١١/٧/١٣ (ضم الاجتماع أكثر من

سادسا: تسليم المجرمين

تناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة ٤٤ موضوع تسليم المجرمين، حيث تنطبق هذه المادة على الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية، ١.عندما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجوداً في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب، شريطة أن يكون الجرم الذي يُلتمس بشأنه التسليم جرماً خاضعاً للعقاب بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطرف الطالبة والدولة الطرف متلقية الطلب.

٢- على الرغم من أحكام الفقرة ١ من هذه المادة، يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها التي يسمح قانونها بذلك أن توافق على طلب تسليم شخص ما بسبب أي من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية والتي لا يعاقب عليها بموجب قانونها الداخلي[١].

بالتدقيق بالمادة ٤٤ من الاتفاقية نجد أنها تضع معياراً أساسياً أدنى للتسليم فيما يتعلق بالجرائم التي تشملها كما وتشجع أيضاً اعتماد مجموعة منوعة من آيات بقصد تيسير عملية التسليم وتشجيع أيضاً الدول الأطراف على أن تذهب إلى أبعد من هذا المعيار الأساسي في الترتيبات الثنائية أو الإقليمية لتسليم المجرمين، ومن الجدير بالملاحظة أن الاتفاقية تنص أيضاً على رفع ازدواجية التجريم بحيث يجوز تسليم شخص من الأشخاص حتى وإن لم يكن السلوك الذي اقترفه مجرماً في الدولة الطرف المطلوب منها تسليمه، وعموماً فإن أحكام تسليم المجرمين مصممة لضمان أن تدعم الاتفاقية ترتيبات التسليم الموجودة من قبل وتكملها لا أن تنتقص منها[٢].

نجد أن التشريع الأردني لم يغطي أغلب البنود الواردة في المادة ٤٤ من الاتفاقية باستثناء البنود (١، ٦/ب، ١٨، ١٤، ١١، ٨، ١٠) وفي ذلك نقول أنه آن الأوان لتعديل قانون تسليم المجرمين لسنة ١٩٢٧ فيكفي أن نقول بأن نصوص هذا القانون ما زالت تحاكي سمو الأمير، مع الإشارة في هذا السياق أن أغلب النصوص التي لم تغطى تم تغطيتها بموجب اتفاقيات ثنائية أو إقليمية لتسليم المجرمين مثل اتفاقية تسليم المجرمين بين جامعة الدول العربية لسنة

---

١١٣ خبير في مجال استرداد الأصول من ٥٦ دولة، وقعد على هامشه عدد من الاجتماعات الجانبية السرية الرامية إلى تسهيل التعاون للعمل على القضايا وساهم في تمتين العلاقات وتعزيز الثقة بين الخبراء وأتاح الاجتماع أيضاً الفرصة لتبادل المعلومات بشأن الأطر القانونية المتعلقة بمسألة القضاء الدولي في كل بلد، ولعرض آخر المستجدات المتعلقة بقاعدة البيانات الإلكترونية التي تتيح إجراء اتصالات آمنة بين أجهزة إنفاذ القانون ولتبين أدوات إضافية يقوم الأعضاء في الشبكة بتطويرها من أجل التعاون في معالجة القضايا).

(1) لمزيد من التفاصيل حول آلية وكيفية تسليم المجرمين وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد انظر المادة (٤٤) من الاتفاقية.

(2) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة UNODC، الطبعة الثانية/ ٢٠١٢، ص ١٤٩ و ١٥٠.

١٩٤٥ المادة السابعة واتفاقية تسليم المجرمين بين الأردن وأذربيجان لسنة ٢٠٠٨، و المادتين (٩، ١٠) من اتفاقية تسليم المجرمين بين الأردن والولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٩٩٥ والمادة ٣٩ من اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي وتعديلاتها لسنة ٢٠٠٣، واتفاقية تبادل المعونة في تسليم المجرمين المسائل الجزائية بين الأردن وتركيا لعام ١٩٧١ مذكراً أن المادة ١/٢١ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته نصت على أن الاتفاقيات الدولية هي التي تحدد أصول تسليم المجرمين العاديين[١].

سابعاً: المساعدة القانونية المتبادلة[٢]

في سياق العولمة، تحتاج السلطات الوطنية بقدر متزايد إلى المساعدة من الدول الأخرى من أجل النجاح في التحقيق مع المجرمين، خصوصاً أولئك الذين ارتكبوا جرائم ذات جوانب تمتد عبر الحدود الوطنية[٣] وملاحقتهم ومعاقبتهم، وكثيراً ما تنطوي الممارسات الفاسدة على فاعلين متنقلين أو مشاركين موجودين في أكثر من بلد واحد، أو معاملات يتجاوز نطاقها الحدود الوطنية ، وتؤدي قدرة الدولة على تأكيد سريان الولاية القضائية وضمان حقوق جاني متهم إلى إقليم الدول جزءاً هاماً من إنجاز المهمة[٤].

وفي ظل سهولة تنقل الجناة دولياً واستخدام تكنولوجيا متطورة في الإجرام يجعلان من الضروري أكثر من أي وقت مضى أن تتعاون السلطات القضائية وسلطات إنفاذ القانون في العمل وتقديم المساعدة إلى الدولة صاحبة الولاية القضائية على المسألة[٥].

ولتحقيق ذلك الهدف جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تؤكد على أهمية المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول الأطراف بعضها إلى بعض إلى أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

لقد حثت الاتفاقية في المادة ٤٦ منها الدول الأطراف أن تطلب المساعدة القانونية من أجل الحصول على أدلة وإفادات وتبليغ مستندات قضائية وتنفيذ عمليات للتفتيش والضبط وفحص الأشياء وتقديم المعلومات والأدلة والتقييمات التي يقوم بها الخبراء وتقديم المستندات والسجلات

---

(1) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مرجع سابق، ص ٥٤.
(2) للمزيد من التفاصيل أنظر المدة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(3) تيودورس غرينبرغ، مرجع سابق، ص٧٧.
(4) انظر الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٦٥.
(5) نسرين عبد الحميد نبيه، مرجع سابق، ص ٢٦٧ وما بعدها.

واقتفاء أثر عائدات الجريمة وتيسير حضور الشهود وأي نوع آخر من المساعدة لا يحظره القانون الداخلي ومن الأهمية بمكان أن المادة ٤٦ تنطبق أيضاً على التعاون الدولي في التعرف على عائدات الجريمة والممتلكات والأدوات المتعلقة بها ولاقتفاء أثرها وضبطها بغرض مصادرة الموجودات وإعادتها إلى مالكيها الشرعيين كذلك فإن الاتفاقية تعترف باختلاف النظم القانونية بين الدول وتسمح للدول الأطراف رهناً ببعض الشروط المعينة برفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بدليل أنها تبين بوضوح أنه لا يجوز رفض تقديم المساعدة القانونية بحجة السرية المصرفية[1].

وفيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة التي وردت أحكامها في المادة (٤٦) من الاتفاقية نجد أن بعض أحكام المساعدة القانونية وردت في اتفاقية جامعة الدول العربية لتسليم المجرمين لسنة ١٩٤٥ المواد (٨، ٩، ١٠، ١٦، ١٧، ١٨) وبعض الاتفاقيات الثنائية بهذا الخصوص مثل الاتفاقية التي عقدها الأردن مع اليمن لعام ٢٠٠١ ومع تونس لعام ٢٠٠١ ومع مصر لعام ١٩٨٧ ومع سوريا لعام١٩٥٣ ولكن ليس بالتفصيل الذي تتطلبه أحكام الاتفاقية علماً أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة ٢٠٠٩ والتي صادقت عليها المملكة قد انطوت على كثير من الأحكام التي تضمنتها هذه المادة من الاتفاقية، إضافة إلى أن المادة ١١/د من قانون هيئة مكافحة الفساد والمادة ٢٢ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمادتين ١٤ و ١٥ من قانون تسليم المجرمين أوجبت المساعدة القانونية، مذكراً بالمادة ٩٣ من قانون البنوك التي سبق الإشارة إليها وتجدر الإشارة أن المملكة لم تسمي لغاية الآن سلطة مركزية لتلقي طلبات المساعدة القانونية وفق ما يتطلبه البند ١٣ من المادة ٤٦ المشار إليها أعلاه، وبالنتيجة يتضح لنا أن الأمر برمته فيما يتعلق بالمساعدة القانونية مقبولاً في التشريعات الأردنية والاتفاقيات الدولية المشار إليها أعلاه[2] إلا أن الباحث يرى ضرورة تنظيم وتجميع النصوص التي تنظم موضوع المساعدة القانونية المتبادلة ضمن قانون داخلي مستقل وقد يكون ذلك من خلال تقديم قانون عصري لتسليم المجرمين وتبادل المساعدة القانونية.

ثامناً: التعاون في مجال إنفاذ القانون[3]:

حددت المادة ٤٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نطاق الالتزام بالتعاون، فالدول الأطراف ملزمة بأن تعمل كل منها مع الأخرى عن كثب من أجل التعاون في إنفاذ القانون، لكي

(1) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٦٧ وما بعدها.
(2) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مرجع سابق، ص ٦٢.
(3) المادة (٤٨)من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

تعزز فاعلية تدابير إنفاذ القانون من أجل مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وهذا الإلزام العام بالتعاون ليس مطلقا، بل يجب أن يتم بما يتفق والنظم القانونية والإدارية الداخلية لكل دولة طرف وهذا الشرط يتيح للدول الأطراف إمكانية فرض شروط للتعاون أو رفضه في حالات معينة وفقاً لمقتضيات كل منه[١].

ورهناً بهذا التقييد العام تتخذ الدول الأطراف، على وجه الخصوص، تدابير فعالة لأجل أن تقوم بما يلي:

أ) تعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وإنشاء تلك القنوات عند الضرورة، من اجل تيسير تبادل المعلومات بطريقة آمنة وسريعة عن كل جوانب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما فيها صلاتها بالأنشطة الإجرامية الأخرى، إذا رأت الدول الأطراف المعنية ذلك مناسبا.

ب) التعاون مع الدول الأطراف الأخرى، فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، على إجراء تحريات بشان:

١- هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تلك الجرائم وأماكن تواجدهم وأنشطتهم، أو أماكن الأشخاص المعنيين الآخرين؛

٢- حركة العائدات الإجرامية أو الممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم؛

٣- حركة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المستخدمة أو المراد استخدامها في ارتكاب تلك الجرائم؛

ج) القيام، عند الاقتضاء، بتوفير الأصناف أو الكميات اللازمة من المواد لأغراض التحليل أو التحقيق؛

د) تبادل المعلومات، عند الاقتضاء، مع الدول الأطراف الأخرى بشان وسائل وطرائق معينة تُستخدم في ارتكاب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما في ذلك استخدام هويّات زائفة أو وثائق مزّورة أو محوّرة أو زائفة أو غيرها من وسائل إخفاء الأنشطة؛

---

(1) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٨١.

هـ) تسهيل التنسيق الفعال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وتشجيع تبادل العاملين وغيرهم من الخبراء، بما في ذلك تعيين ضباط اتصال، رهنا بوجود اتفاقات او ترتيبات ثنائية بين الدول الأطراف المعنية؛

و) تبادل المعلومات وتنسيق ما يُتخذ من تدابير إدارية وتدابير أخرى، حسب الاقتضاء، لغرض الكشف المبكر عن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

وعن التعاون في مجال إنفاذ القانون الوارد النص عليه في المادة ٤٨ من الاتفاقية نجد أن بعض الأحكام مثل تعزيز قنوات الاتصال مطبقة عملياً في التشريعات الأردنية حيث ورد نص عليها من خلال عدة قوانين مثل المادة ١١/د من قانون هيئة مكافحة الفساد والمادة ٢٢ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إضافة إلى أن باقي الأحكام الواردة في هذه المادة من الاتفاقية مطبقة عملياً والتي تتلخص بتسهيل التنسيق الفعال والسعي لإبرام اتفاقيات التعاون وإيجاد الترتيبات الثنائية في مجال مكافحة الجريمة[1].

تاسعاً: منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة[2]:

نصت المادة ٥٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تدابير المنع الخاصة بغسل الأموال وتحدد سلسلة من التدابير التي يجب على الدول الأطراف اتخاذها لاتباع طرق أفضل في منع وكشف عمليات إحالة العائدات الإجرامية، حيث تتناول الفقرتان ١ و ٢ من المادة (٥٢) التعاون بين السلطات الوطنية والمؤسسات المالية والتفاعل فيما بينها[3].

وتلزم الفقرة ١ من المادة ٥٢ دون المساس بالمادة ١٤ من الاتفاقية الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من تدابير وفقاً لقانونها الداخلي لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بما يلي:

١- التحقق من هوية الزبائن وبأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وبأن تجري فحصا دقيقا للحسابات التي يطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، أفراد مكلّفين أو سبق أن كلفوا بأداء وظائف عمومية هامة أو أفراد أسرهم أو أشخاص وثيقي الصلة بهم.

(1) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مرجع سابق ، ص ٦٥ وما بعدها.
(2) المادة (٥٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(3) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

وهنا يجب النظر إلى هذه الأحكام في سياق النظام الأعم للرقابة والإشراف التي يجب بمقتضاها على الدول الأطراف إنشاؤه لمكافحة غسل الأموال، والذي تحتل فيه المقتضيات الخاصة بتحديد هوية الزبائن وحفظ السجلات والإبلاغ مكاناً بارزاً(١).

إن واجب المؤسسات المالية في معرفة زبائنها ليس جديداً بل إنه جزء من المعايير الواجبة بشأن اليقظة والحذر في الإدارة الرشيدة المقبولة دولياً والقائمة منذ زمن طويل فيما يتعلق بالمؤسسات المالية(٢).

٢- يجب أن يصمّم ذلك الفحص الدقيق بصورة معقولة تتيح كشف المعاملات المشبوهة بغرض إبلاغ السلطات المختصة عنها، ولا ينبغي أن يؤول على أنه يثني المؤسسات المالية عن التعامل مع أي زبون شرعي أو يحظر عليها ذلك.

٣- تيسيراً لتنفيذ التدابير المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة، تقوم كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي ومستلهمة المبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والمتعددة الأطراف لمكافحة غسل الأموال، بما يلي:

(أ) إصدار إرشادات بشأن أنواع الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي يُتوقع من المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية أن تطبّق الفحص الدقيق على حساباتها، وأنواع الحسابات والمعاملات التي يُتوقع أن توليها عناية خاصة، وتدابير فتح الحسابات والاحتفاظ بها ومسك دفاترها التي يُتوقع أن تتخذها بشأن تلك الحسابات.

(ب) إبلاغ المؤسسات المالية القائمة ضمن ولايتها القضائية، عند الاقتضاء وبناء على طلب دولة طرف أخرى أو بناء على مبادرة منها هي، بهوية شخصيات طبيعية أو اعتبارية معينة يُتوقع من تلك المؤسسات أن تطبّق الفحص الدقيق علي حساباتها، إضافة إلى تلك التي يمكن للمؤسسات المالية أن تحدد هويتها بشكل آخر.

٣- ووفقاً للفقرة ٢ من المادة ٥٢ (أ) تلزم كل الدول الأطراف بأن تنفّذ تدابير تضمن احتفاظ مؤسساتها المالية، لفترة زمنية مناسبة، بسجلات وافية للحسابات والمعاملات التي تتعلق

(1) http://www.elkhabar.com/ar/watan/
(2) أنظر وثيقة التوصيات الأربعين لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ووثيقة لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي "منع الاستخدام المصرفي لغرض غسل الأموال واليقظة الواجبة للعملاء في الأعمال المصرفية" http://ar.glosbe.com/fr/ar.le.

بالأشخاص المذكورين في الفقرة ١ من هذه المادة، على أن تتضمن، كحد أدنى، معلومات عن هوية الزبون، كما تتضمن، قدر الإمكان، معلومات عن هوية المالك المنتفع.

وفيما يتعلق بتحديد الفترة الزمنية التي ينبغي الاحتفاظ خلالها بالسجلات فهو تروك للدول الأطراف وفي هذا الصدد من المهم أن يظل في الاعتبار أن الممارسات الفاسدة حدثت على مدة فترة زمنية طويلة جداً في العديد من الحالات الخطيرة الشأن، ومن ثم فإن توافر السجلات المالية مهم للتحقيقات اللاحقة، وكذلك من أجل التعرف على الموجودات واستردادها[١].

٤. وبمقتضى الفقرة ٤ من المادة ٥٢ من الاتفاقية وللهدف المتوخى في منع وكشف عمليات إحالة العائدات المتأتية من أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية تلزم الدول الأطراف بأن تنفذ تدابير مناسبة وفعالة لكي تمنع بمساعدة أجهزتها الرقابية والإشرافية إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة.

ففي التشريع الأردني تم تغطية ما يتعلق بمنع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة بموجب قوانين مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وقانون إشهار الذمة المالية وقانون هيئة مكافحة الفساد والتي سبق الإشارة إليها فيما سبق.

عاشراً: تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات:

أحياناً الدول تلجأ إلى تقديم المساعدة القانونية في القضايا المدنية حتى وإن كانت لهذه الطريقة مزايا كثيرة، خصوصاً عندما لا تكون الملاحقة الجنائية ممكنة بسب وفاة أو غياب الجناة، وتشمل المزايا للملاحقة المدنية إمكانية إرساء المسؤولية على أساس المعايير المدنية من دون اشتراط الإدانة الجنائية للشخص الذي يملك الموجودات أو يحوز عليها، وتعقب الموجودات في حالات التبرئة من تهم جنائية حيثما تبين أدلة كافية تستوفي المعايير المدنية أن الموجودات تم الحصول عليها بطريقة غير قانونية، وهنا من المهم بطبيعة الحال عدم الخلط بين دعوى المقاضاة المدنية التي يسعى طرف من خلاله إلى استرداد موجودات باستخدام نظام غير قائم على الإدانة لمصادرة الموجودات[٢].

لذا تسلم اتفاقية مكافحة الفساد بالحاجة إلى طائفة من التدابير المرنة المتوفرة لإعادة الموجودات إلى بلدانها الأصلية، ولقد حثت المادة ٥٣ من الاتفاقية الدول الأطراف التي يتوافر

---

(1) أنظر التوصية رقم ١٨ من توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية
http://www.un.org/ar/terrorism/ctitf/wg_financign.shtml
(2) تيودورس غرينبرغ، مرجع سابق، ص ١١٣ وما بعدها.

لديها نظام قانوني يسمح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لاسترداد الموجودات من أموال منهوبة وغيرها، أو للتدخل أو للمثول في الإجراءات القضائية الداخلية لتنفيذ المطالبة بالتعويض، بينما لا تكون هذه التدابير ممكنة عملياً لأسباب اقتصادية أو غير ذلك من الاسباب كما وتهدف الاتفاقية إلى ضمان وجود خيارات مختلفة مفتوحة أمام الدول الأطراف في كل حالة[١] وفي هذا السياق نصت الاتفاقية:[٢].

على كل دولة طرف، وفقا لقانونها الداخلي:

(أ) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات؛

(ب) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالا مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم؛

(ج) أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة، عندما يتعين عليها اتخاذ قرار بشأن المصادرة، بأن تعترف بمطالبة دولة طرف أخرى بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم وفقا لهذه الاتفاقية، باعتبارها مالكة شرعية لها.

ونلاحظ في الفقرة (أ) من المادة ٥٣ أن الدولة تكون مدعياً في إجراءات قضائية مدنية وبالتالي يكون ذلك استردادا ً مباشراً للأموال، ولعل الدول ترغب في مراجعة قوانينها الحالية لضمان عدم وجود عوائق أمام الدول الأخرى لإقامة هذه الدعاوى المدنية، وجوهر المسألة هنا أن الدولة الضحية طرف في الدعوى المدنية التي تقيمها وبموجب الفقرة (ب) من المادة أعلاه هنالك إجراء قضائي مستقل يجب في نهايته أن يسمح للدولة الصحية بأن تحصل على تعويضات[٣].

إن نصوص التشيع الأردني تسمح بتطبيق الأحكام الواردة في المادة ٥٣ فيما يتعلق بتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات فلا شيء يمنع من إقامة دعوى مدنية من قبل دولة أجنبية

(1) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٢٠٦.
(2) المادة (٥٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(3) الوثيقة رقم ((A/AC.261/L.212 مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، انظر الموقع الإلكتروني: http://ar.glosbe.com/en/ar/Microsoft%C.

أمام المحاكم الأردنية لتثبيت حق أو ملكية في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم بموجب هذه الاتفاقية[١].

حادي عشر: آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة[٢]:

تحدد المادتان ٥٤ و ٥٥[٣] من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإجراءات التي تتبع من أجل التعاون الدولي في مسائل المصادرة وهذه صلاحيات مهمة، حيث أن المجرمين كثيراً ما يسعون إلى إخفاء عائدات الجرائم وأدواتها، وكذلك الأدلة المتعلقة بها في أكثر من ولاية قضائية واحدة، من أجل إحباط جهود إنفاذ القانون الرامية إلى تحديد موضعها والسيطرة عليها[٤].

وتسلم المادة ٥٤ من الاتفاقية بالتحديات التي تواجهها الدول في قضايا المصادرة الدولية وتفتح آفاقاً جديدة من خلال التشجيع على استخدام تدابير ابتكارية للتغلب على بعض هذه التحديات، ويتمثل أحد هذه التدابير في المصادرة على أساس جريمة غسل الأموال بخلاف الإدانات المتعلقة بالجرم الأصلي[٥].

حيث تلتزم الدول الأطراف بالنظر إلى ما قد يلزم من تدابير بمصادرة الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي من خلال إصدار قرارات قضائية بشأن جرائم غسل الأموال أو أي جرم آخر مما يندرج ضم ولايتها القضائية أو من خلال إجراءات أخرى يأذن بها قانونها الداخلي من دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني كما هو مشار في (الفقرة ١/(ج) من المادة ٥٤) وتقدم الفقرة ٢ من المادة ٥٤ إرشادات مفصلة عن التدابير الموضوعة بقصد تعزيز المساعدة القانونية المتبادلة بشأن المصادرة حسبما تقتضيه المادة ٥٥ من الاتفاقية[٦].

وكما ذكرنا آنفاً تقضي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بوضع نظام قانوني أساسي لتجميد الموجودات المالية وضبطها ومصادرتها بحسب ما جاء بالمادة (٣١) من الاتفاقية وهو شرط مسبق للتعاون الدول واسترداد الموجودات ذلك أن البنية التحتية المحلية تمهد الطرق

(1) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مرجع سابق، ص ٧٤.
http://www.unodc.org
(2) للمزيد من التفاصيل حول التدابير أنظر المادة (٥٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(3) للمزيد من التفاصيل أنظر المادة (٥٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(4) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (نيويورك، الأمم المتحدة، ٢٠٠٦)، الفقرة ٥٢٢.
(5) تيودورس غرينبرغ، مرجع سابق، ص ٢٠ وما بعدها.
(6) فريق عمل الإجراءات المالية المعني بغسل الأموال، التوصيات الأربعون، التوصيات ٣٥-٤٠ بشأن التعاون الدولي والمساعدات القانونية المتبادلة على الموقع الإلكتروني http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/3489567.pdf.

للتعاون في المسائل المتعلقة بالمصادرة لكنها تشمل بحد ذاتها معالجة المسائل المترتبة على طلبات المصادرة المرسلة من دول طرف أخرى(1).

كما وتنص المادة (٥٤/أ) من الاتفاقية على وضع نظام قواعد يمكن من إنفاذ أمر أجنبي بالتجميد والمصادرة وكذلك الفقرة (ب) من ذات المادة أعلاه تسمح بإصدار أمر بتجميد وحجز الممتلكات الخاضعة للمصادرة في نهاية المطاف، بناء على طلب من دولة أخرى، وبالتالي فإن الفقرتين ١ و٢ من المادة ٥٤ تنصان على الآليات الضرورية حتى يصبح تطبيق الخيارات المتاحة في الفقرة (١/أ-ب) من المادة ٥٥ بشأن هذه الطلبات ممكناً ومن حيث المضمون الجوهري تمكن المادة ٥٤ من تنفيذ ما جاء بالمادة ٥٥ من الاتفاقية(2).

وعن آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة والتي نصت عليه المادة ٥٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفق التشريعات الأردنية فأشير إلى أن قانون تنفيذ الأحكام الأجنبية لسنة ١٩٥٢ في مادته الثانية عرف الحكم الأجنبي بأنه يشمل كل حكم صدر خارج المملكة يتعلق بإجراءات حقوقية يقضي بدفع مبلغ من المال أو الحكم بعين منقولة حيث تتم إقامة الدعوى لتنفيذ هذا الحكم وفقاً للمادة الثالثة من هذا القانون أمام محكمة البداية التي يقع موطن أو مال المحكوم عليه المطلوب التنفيذ عليه ضمن اختصاصها، أما بخصوص السماح بمصادرة ممتلكات دون إدانة جزائية فهي غير مغطاة في التشريع الأردني إلا إذا لم يراجع بها صاحبها خلال فترة معينة أو إذا كانت تشكل أدوات جرمية بحد ذاتها (المادة ٤٢ من قانون العقوبات والمادة ٩٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية)، وفيما يتعلق بحجز وتجميد الممتلكات فيتم تنفيذ قرار الحكم المتضمن ذلك متى قبل تنفيذه من المحكمة المختصة وبخلاف ذلك فإن نصوص التشريع الأردني لم تغطي باقي الحالات الواردة في المادة ٥٤ من الاتفاقية(3).

ثاني عشر: التعاون الدولي لأغراض المصادرة أو إرجاع الموجودات والتصرف فيها:

سبقت الإشارة إلى هذه الالتزامات عند الحديث عن الأساس القانوني على الصعيد الدولي لحق الدولة بالاسترداد في الفصل الثاني من بحثنا، فنحيل إلى ذلك تلافياً للتكرار.

(1) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (نيويورك، الأمم المتحدة، ٢٠٠٦) الفقرة٥٢٢.
- تنص المذكرات التفسيرية من أجل المحاضر الرسمية (الأعمال التحضيرية) للمفاوضات بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن الإشارة إلى أمر مصادرة في المادة ٥٤/أ يمكن تفسيره بشكل عريض على أنه يشمل أحكام المصادرة النقدية، ولكن ينبغي ألا يقرأ على أنه يشترط إنفاذ لأمر صادر عن محكمة ليس لها ولاية قضائية جنائية (الأمم المتحدة الفقرة ٥٧ من الوثيقة (Add/422/58/A) انظر تيودورس غرينبرغ، مرجع سابق، ص ١٩.
(2) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص ٢١٣، وما بعدها.
(3) نوفان العجارمة وثائر العدوان، مرجع سابق، ص ٨٧ وما بعدها.

الفرع الثالث: المصادرة غير المستندة الى حكم ادانة كأداة لاسترداد الاموال المنهوبة

تعتبر مصادرة الاموال دون الاستناد الى حكم ادانة أداة بالغة الاهمية لاسترداد عوائد الفساد والوسائل والأدوات المستخدمة فيه ، اذ انها آلية قانونية تقضي بتنفيذ الاصول المنهوبة والحجز عليها ومصادرتها دون الحاجة الى حكم إدانة ، وقد تكون ضرورية للنجاح في استرداد الاصول في حالة وفاة المخالف للقانون وهروبه من الملاحقة القضائية ، او تمتعه بالحصانة ضد التحقيق او المحاكمة او شدة استعصائه أساساً على المحاكمة[١].

وقد انشأ عدد متنام من السلطات القضائية نظماً لمصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة وقد اوصى عدد من المنظمات بمثل هذه النظم على الصعد الاقليمية والمتعددة الأطراف[٢].

كما تستحث اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الاطراف بالنظر في السماح بمصادرة الأصول المنهوبة دون الاستناد الى حكم إدانة عندما تتعذر محاكمة الجاني[٣].

فقد جاوزت معدلات الرشاوى التي يتلقاها المسؤولين في الدول النامية حاجز الاربعين مليار دولار سنوياً ،وبما يعادل تقريباً ٤٠% من تدفقات المساعدات الانمائية الرسمية ، اضافة الى أن الانشطة الاجرامية والتهرب الضريبي تراوح ما بين تريليون دولار و٦،١ تريليون دولار سنوياً، والأرجح أن الاصول المنهوبة وصلت احجاماً مذهلة، الامر الذي قد يثير اضرابات وقلق غير متوقع تنال من سيرة ومسيرة العملية التنموية في بلدان الربيع العربي وتدفعها الى مستقبل مجهول الملامح والإبعاد ، ولعل هذا ما دفع المؤسسات الدولية لوضع خطط عاجلة لمساعدة الدول التي نهبت اموالها ومواردها بطرق غير مشروعة ، وفي هذا السياق تبرز اهمية " استرداد الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة " يمكن لدول الربيع العربي من خلالها استعادة الاموال المنهوبة وتجاوز المرحلة الراهنة التي تمر بها اقتصادياتها التي تعرضت شأنها شأن الكثير من الدول التسلطية لعمليات نهب واسعة النطاق في ظروف ملتبسة وغامضة كانت المحاسبة والمساءلة منحاه جانباً[٤]

ويؤدي هذا الاهتمام المتزايد بمصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم ادانة الى بروز حاجة مقابلة الى إداة تستخدمها السلطات القضائية التي تنظر في وضع تشريع لمصادرة الاصول

---

(1) . تيودورس غرينبرغ، مرجع سابق ، ص٦

(2) Lariss Alanna Gray (Lgray @world bank.org)

(3) .المادة ٥٥ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ .

(4) حازم خليل البشتاوي ، الخطة الذكية لاسترداد اموالنا المنهوبة ، أنظر الموقع الالكتروني http://digital.ahrm.org.eg./articles>aspx?serial=804905aeid=9762

دون الاستناد الى حكم إدانة ليكون أداة عملية تساعد الدول في استرداد الاموال المنهوبة ، ومساعدة الدول النامية في استرداد الاموال التي نهبها القادة الفاسدون[١]

اولاً: التمييز بين المصادرة الجنائية ومصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة[٢]

هنالك بصفة عامة نوعان من المصادرة يستخدمان على الصعيد الدولي لاسترداد متحصلات الجريمة والأدوات المستخدمة في اقترافها مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة والمصادرة الجنائية ، وتتقاسم الاثنتان نفس الهدف ألا وهو مصادرة الدولة لمتحصلات جرائم الفساد والأدوات المستخدمة في اقترافها وتتقاسم كلتاهما سندين منطقيين ثنائيين فأولاً ينبغي عدم السماح لمن يقترفون نشاطاً غير قانوني بالاستفادة من جرائمهم ، وينبغي مصادرة المتحصلات واستخدامها في تعويض الضحية سواء كانت دولة او فرداً وثانياً ينبغي ردع النشاط غير القانوني[٣].

والمصادرة الجنائية هي عبارة عن دعوى قضائية شخصية اي دعوى ضد الشخص (مثل دعوى الدولة ضد جون سميث)، وتستوجب محاكمة جنائية وإصدار حكم إدانة ، ومن اشتراطات الادانة الجنائية انه يجب على الحكومة أولاً ان تثبت الجرم بشكل (لا محل فيه لشك) وقد تكون المصادرة الجنائية مستندة الى موضوع او قيمة ، وهو ما يسمح بمصادرة قيمة منافع الجاني من الجريمة دون أثبات الصلة بين الجريمة وموضوع الملكية على وجه التحديد[٤].

وتعتبر مصادرة الاصول بدون الاستناد الى حكم بالادانة ، والتي يشار اليها بوصفها (مصادرة مدنية) او (مصادرة عينية) او (مصادرة موضوعية) في بعض الاختصاصات القضائية اجراء ضد الاصول ذاتها (مثلاً دعوى الدولة للمطالبة بمبلغ مائة الف دولار) وليست ضد الافراد ، وهو اجراء منفصل عن الاجراءات القضائية الجنائية ويشترط اثبات ان الممتلكات ملوثة (اي ان الممتلكات عوائد او ادوات لجريمة)ومن شأن ذلك ان يخفف العبء عن الحكومة ، ويعني انه قد يستنى الحصول على مصادرة عندما يكون هناك دليل غير كاف يساند الادانة وانما ضد ممتلكات ، فأن صاحب الممتلكات يعتبر طرفاً ثالثاً وله الحق في الدفاع عن الممتلكات[٥].

---

(1).أنظر التوصيات الاربعين ، فريق عمل الاجراءات المالية المعني بغسل الاموال البنك الدولي ، http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40

(2) تيودورس غرينبرغ ، مرجع سابق ، ص ١٣.

(3) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، ٢٠٠٦ ، مرجع سابق ، ص ٥٢٢ وما بعدها .

(4) تيودورس غرينبرغ ، مرجع سابق ، ص ١٤ وما بعدها .

(5) أنظر مبادئ الممارسات الفضلى بشأن تتبع الاصول وتجميدها
http://www.justice.gov/criminal/cybercrime/g82004 /G8-BEST-Practies on-tracing.pdf

ثانياً: الحالات التي تكون فيها مصادرة الاموال دون الاستناد الى حكم إدانة مفيدة[1]

١.ان يكون الجاني هارباً ، والإدانة الجنائية غير ممكنة .

٢. ان يكون الجاني متوفي اوتوفى فعلاً قبل الحكم بالإدانة .

٣. ان يكون الجاني متمتعاً بالحصانة ضد الملاحقة القانونية .

٤. ان يكون الجاني ذو نفوذ قوي الى درجة ان التحقيقات أو المحاكمة مسألة غير واقعية او مستحيلة .

٥. ان يكون الجاني غير معروف وتم العثور على الاصول .

٦. ان تكون الممتلكات الوثيقة الصلة في حوزة طرف ثالث لم يتم توجيه الاتهام إليه بإرتكاب فعل جنائي ولكنه يدرك بان الممتلكات ملوثة وفي حين ان المصادرة الجنائية قد لاتصل الى الممتلكات التي تحوزها اطراف ثالثة حسنة النية فأن مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة يمكن ان تصادر دون دفاع بحسن النية

٧. عدم توفر الادلة الكافية بما لا يسمح بالسير في المحاكمة الجنائية .

وفي ظل هذه السيناريوهات ، تكون مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة ممكنة، لانها اجراء عيني ضد الممتلكات وليس ضد اشخاص ، او لان الادانة الجنائية ليست مطلوبة او للسببين معاً ،كما يمكن ان تكون مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم مفيدة ايضاً في الحالات التالية:[2]

١.ان يكون الجاني قد تمت تبرئته من ارتكاب الفعل الجنائي المجرم الذي كان يواجهه نتيجة لعدم وجود دليل مقبول او العجز عن استيفاء عبء الاثبات ، ويسري ذلك في كافة الاختصاصات القضائية التي يتقرر فيها مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة .

٢. ان الطعن لم يتم في المصادرة ، وفي الاختصاصات القضائية التي يتقرر فيها مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة كمحاكمة مدنية، تستخدم اجراءات الحكم الغيابي لمصادرة الاصول ، مما يؤدي الى توفير الوقت والتكاليف .

---

(1) تيودورس غرينبرغ ،مرجع سابق ، ص ١٥-١٦.
(2) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة الفساد ،٢٠٠٦،مرجع سابق ، ص ٥٢٥ وما بعدها .

ولا تقتصر مصادرة الاصول بدون الاستناد الى حكم إدانة على السياق الوطني[١] ففي الاقتصاد العالمي الحالي يمكن للمجرمين ان ينقلوا الاصول المتأتية من جرائم فساد وغيرها حول العالم في ثوان بضغطة زر فلم تعد الحدود الدولية حليفاً للسياسي الفاسد اذا ما سنت الدولة التي وقع فيها الفساد والدولة التي توجد فيها عوائد الجريمة قوانين تسمح بالتعاون في الضبط والمصادرة، استنناداً الى كل من المصادرة الجنائية ومصادرة الاصول دون حكم إدانة[٢].

ثالثاً: مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة في الولايات القضائية المدنية القائمة على القانون العام[٣]

يمكن أنشاء نظام لمصادرة الاصول دون الاستناد إلى حكم إدانة في كل من الولايات القضائية المدنية وتلك القائمة على القانون العام[٤] و نقطة البداية في ذلك هي المادة (**٥٤/١/جـ**) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي تطلب من جميع الدول الاطراف ان تنظر في مصادرة عوائد الجريمة دون حكم إدانة ، ولا تركز الاتفاقية على تقليد قانوني واحد او تقترح ان الاختلافات الاساسية يمكن ان تعيق التنفيذ وبدلاً من ذلك تقترح مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم كإداة لجميع الولايات القضائية للنظر في مكافحة الفساد وهي تعلو على الاختلافات بين النظم [٥]

ورغم ان النظم القضائية القائمة على القانون المدني تتمتع بخبرة اطول في بلدان مختارة ذات نظم قضائية مستندة الى القانون العام مثل الولايات المتحدة وجنوب افريقيا وايرلندا فأن عدداً متنامياً منها قام بسن تشريعات ، ومن بين تلك البلدان ذات النظم القضائية القائمة على القانون المدني البلدان ذات النظم القضائية القائمة على القانون المدني مثل (ألبانيا، كولومبيا، ومقاطعة كوبيك "كندا"، وسلوفينيا، وسويسرا، وتايلندا) وقد تباينت نماذج المصادرة في تقاليد القانون العام او القانون المدني فيما بين هذه البلدان[٦].

---

(1) اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد انظر الموقع الالكتروني
http://www.unodc/en/treaties/CAC/index.html:
(2) أتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية وبروتوكولاتها / اتفاقية بالرمو انظر الموقع الالكتروني : http://www.unodc/en/treaties/CTOC/index.html
(3) تيودروس غرينبرغ / مرجع سابق /ص ١٧ .
(4) للمزيد من التفاصيل أنظر المادة ٥٤ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ .
(5) احكام الكومنوث النموذجية بشأن الاسترداد المدني للأصول الاجرامية : http://www.thecommon wealth .org shared-asp-files/uploaded files/3/B7788D-F604-4FB6-85A1-AB8370566AFC-Commonwealthmodel
(6) http://www.un.org

حيث اكدت محاكم في سويسرا امكانية قيام سويسرا بتقديم تعاون قضائي جنائي للولايات المتحدة بشأن قضايا مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة رغم عدم وجود نية لمواصلة الاجراءات الجنائية، وهذا النوع من التعاون العملي مهم ايضاً للتعاون الدولي المطلوب بمقتضى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد[١].

وبموجب المادة ٥٤ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن التعاون الدولي في مجال المصادرة تلتزم الدول الاطراف بتمكين السلطات المحلية من التعرف والتصرف بناءً على أمر مصادرة صادر عن محكمة دولة طرف اخرى[٢] والسماح لسلطاتها المختصة حيثما تكن لديها ولاية قضائية ، بأن تأمر بمصادرة تلك الممتلكات ذات المنشأ الاجنبي[٣] وقد صيغ ذلك بعبارات عامة ويمكن ان تشمل احكام المصادرة النقدية وأوامر المصادرة دون الاستناد إلى حكم إدانة ، حيث يمكن للدولة ان ترفع دعوى مدنية لاسترداد الاصول حيث تسمح المادة ٥٣ من الاتفاقية لدولة طرف بان تشارك خصماً فرداً في محاكم دولة أخرى لاسترداد متحصلات جرائم الفساد كمدع في اجراءاتها او كمطالب في اجراءات المصادرة أو كضحية لأغراض الاسترداد بموجب امر قضائي[٤].

ولم تكن قوانين المصادرة الجنائية ومصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة مثلها في ذلك مثل جميع التشريعات بمنجاة من التحديات القانونية ، فقد نوشدت المحاكم بتفسير قوانين عدم الاستناد الى حكم إدانة ، وحتى المحاكم في البلدان ذات النظم القضائية التي لا توجد فيها مصادرة للاصول دون الاستناد إلى حكم إدانة نظرت فيها سياق المساعدة القانونية المتبادلة وقد تم الطعن في دستورية القوانين في عدد من البلدان ومن بينها كولومبيا وجنوب افريقيا وتايلندا ومقاطعة اونتاريو في كندا[٥]. واعلنت المفوضية الاوروبية لحقوق الانسان في وقت مبكر عام ١٩٨٦ ان مصادرة الاصول دون الاستناد إلى حكم إدانة متسقة مع افتراض البراءة وحقوق الملكية الاساسية[٦].

رابعاً : القوانين الملائمة لاستحداث العمل بالمصادرة دون الاستناد الى حكم إدانة

---

(1) تيودورس – غرينبرغ ، مرجع سابق ،نص ١٨ ومابعدها .
(2) المادة (١/٥٤/أ) من أتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(3) المادة (١/٥٤/ب) من أتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
(4) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، ٢٠٠٦،مرجع سابق ، ص٥٢٦ وما بعدها
(5) تيودورس – غرينبرغ ، مرجع سابق ، ص ٢١.
(6) المفوضية الاوروبية ،الكتاب الاخضر، (افتراض البراءة)com(2006) 74final/ بروكسل http://eurlex.europa

يتعين على السلطة القضائية عند تأسيس نظام المصادرة ، أن تنظر فيما ان كان يمكن إدخال قوانين مصادرة الاصول دون الاستناد إلى حكم الإدانة ضمن القوانين القائمة (مثلاً المدونة الجنائية لسويسرا ، او قانون مكافحة غسل الاموال في تايلندا ، او قانون مكافحة غسل الاموال في الفلبين)[1].

خامساً : القواعد الالزامية الرئيسية لمصادرة الاصول دون الاستناد إلى حكم إدانة

١.ينبغي الا تكون مصادرة الاصول دون الاستناد إلى حكم إدانة بديلاً للمحاكمة الجنائية .

٢. يجب تحديد العلاقة بين قضية مصادرة الاصول دون الاستناد الى حكم إدانة وبين اي محاكمة جنائية .

٣. عندما لا تكون المحاكمة الجنائية غير متاحة .

٤. يجب ان تخضع الاصول المتحصلة من أوسع نطاق من الافعال الاجرامية لمصادرة الاصول دون الاستناد إلى حكم إدانة .

٥. يجب ان تخضع الاصول الملوثة المكتسبة قبل سن قانون مصادرة الاصول دون الاستناد إلى حكم إدانة للمصادرة .

وبالنتيجة وبعد ان قمنا باستعراض موجز عن الاحكام المتعلقة بمصادرة الاموال بدون الاستناد الى حكم إدانة يتضح لنا ان المصادرة دون الاستناد الى حكم إدانة يتطلب ابتداءً وجود تشريعات وأنظمة داخلية للدولة تسمح بمقتضها المصادرة دون الاستناد الى حكم إدانة وهذا ما نصت عليه (المادة ٥٤) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بأن تقوم الدول الاطراف بالنظر في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح بمصادرة الاصول والممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن ملاحقة الجاني بسبب الوفاة او الهرب او الغياب او في حالات أخرى مناسبة ، وكما سبق وتحدثنا ان التشريع الاردني لم يغطي موضوع المصادرة بدون الاستناد الى حكم إدانة إلا إذا لم يراجع بها صاحبها خلال فترة معينة او اذا كانت تشكل أدوات جرمية بحد ذاتها حسب منطوق المادة ٤٢ من قانون العقوبات الاردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠وتعديلاته[2] والمادة ٩٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته ، وبهذا الصدد أرى من الضروري اجراء تعديل في التشريع الاردني بما ينسجم مع المادة (٥٤/جـ) من

---

(1) فريق نزاهة الاسواق المالية ، النهوض بتكامل النموذج المالي ، البنك الدولي : http://www.amlcft.org.

(2) المادة ٤٢ من قانون العقوبات الاردني وتعديلاته رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ تنص (الالزامات التي يمكن للمحكمة ان تحكم بها :١.الرد ٢.العطل والضرر ٣.المصادرة ٤.النفقات).

اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد نظراً لأهمية المصادرة دون الاستناد الى حكم الادانة في جرائم الفساد ، سيما في حال هرب الفاسدون والمجرمين واختفائهم في مناطق يصعب الوصول اليها لاسترداد الاموال المنهوبة.

الخاتمة

بعد أن تناولنا في هذه الدراسة موضوعاً تجلت أهميته بعد أحداث الربيع العربي التي أطاحت بالقادة السابقين لكل من تونس ومصر وليبيا واليمن ، وهو الوسائل القانونية التي يمكن من خلالها إعادة واسترداد الأموال المنهوبة نتيجة اقتراف أبشع صور نهب أموال الشعوب وثرواته من قبل هؤلاء اللصوص ، وحتى على الصعيد الوطني في الأردن طالبت في الآونة الأخيرة فعاليات شعبية وحزبية ونقابية وأهلية بمحاسبة المسؤولين الفاسدون واسترداد الأموال التي قاموا باختلاسها وسرقتها ولعل هذه المطالب جاءت كرد فعل على انطلاق ثورات الربيع العربي ، ألا أن الآمال قد تبددت عند الكثير ممن طالبوا بمحاسبة سارقوا المال العام ، بسبب عدم وجود الإرادة الحقيقية في محاسبة هؤلاء الفاسدون والمتنفذون ، ناهيك عن وجود العديد من العقبات التي تقف أمام تحقيق أحلام الشعوب التي سرقت ثوراتها ومقدراتها بسبب فساد وبطش قادتها وأعوانهم .

وفي تقدير لمنظمة الشفافية المالية التونسية غير الحكومية أن حجم الأموال المنهوبة من قبل الرئيس التونسي المخلوع زين العابدين بن علي وأقاربه تقدر بحوالي ٣٢ مليار دولار ، في حين يقدر بعض الخبراء ثروة الرئيس المصري المخلوع حسني مبارك بين ٤٠ و٧٠ مليار دولار ، وفي تقدير قامت به مركز الدراسات والأعلام الاقتصادي في اليمن قدر امتلاك عائلة الرئيس اليمني المخلوع علي عبدالله صالح لما يتراوح بين ٤٠ إلى ٦٠ مليار دولار ، المسؤولين الليبيون يقولون عقب انتصار الثورة في ليبيا وقتل الرئيس الليبي الراحل معمر القذافي أن حجم الأموال المهربة يفوق ٦٨ مليار دولار وتوجد هذه الأموال في سويسرا وبريطانيا ومصر والأمارات والصين ودول أخرى.

ومن هنا يمكن القول أن عملية استرداد الأموال المنهوبة هي أحد أهم إجراءات مكافحة الفساد ، لأنها تبعث برسالة واضحة للقادة المفسدين بأن الفساد لم يعد مربحاً، وأن المليارات التي سرقت من ثروات الشعوب مصيرها التجميد والاسترداد ، وعلى إثر إقرار الأمم المتحدة للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ ، فأن المجتمع الدولي يسعى لوضع أطار دولي متوافق عليه لتطويق الفساد والتقليل منه إلى أدنى المستويات في العالم ، ويركز الفصل الخامس من الاتفاقية على استعادة الأموال المنهوبة ويحدد آليات لكيفية محاربة الفساد بطريقة فعالة .

وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها وتبذلها المملكة الأردنية الهاشمية في مجال مكافحة الفساد من خلال أجهزتها الرقابية المعنية مثل هيئة مكافحة الفساد وديوان المحاسبة ووحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ، ومصادقة الأردن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ألا أن الأنظار لا زالت ومنذ تأسيس هذه الأجهزة والمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تترقب تحقيق نجاحات بالمستوى المطلوب فيما يتعلق بمحاربة الفساد والحفاظ على المال العام للدولة واسترداد الأموال المسروقة .

وبعد أن أتممنا بعون الله تعالى هذه الدراسة المعنونة بـ (الوسائل القانونية لاسترداد متحصلات جرائم الفساد) والتي احتوت على مبحث تمهيدي وفصلين ، وسنحاول في هذه الخلاصة ان نذكر بايجاز محتويات هذه الدراسة ، إضافة إلى عرض كافة الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة .

ففي المبحث التمهيدي الذي قسم إلى ثلاث مطالب استعرضنا في المطلب الأول المقصود في الفساد وتطرقنا في المطلب الثاني على ابرز عوامل انتشار الفساد ، وفي المطلب الثالث بحثنا أهم الإشكال التي يظهر في الفساد .

وفي الفصل الأول بحثنا في الجهات المختصة بمتابعة متحصلات جرائم الفساد ، وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين ، استعرضنا في المبحث الأول دور هيئة مكافحة الفساد بمتابعة متحصلات جرائم الفساد الذي قسمناه إلى أربعة مطالب ، المطلب الأول تناولنا فيه الطبيعة القانونية لهيئة مكافحة الفساد ، وفي المطلب الثاني بحثنا مدى استقلالية الهيئة وآلية تشكيليها ، أما المطلب الثالث تناولنا فيه عن اختصاصات الهيئة وآلية ممارستها لاختصاصاتها ، أما المطلب الرابع تحدثنا عن انجازات هيئة مكافحة الفساد خلال العامين ٢٠١٠ /٢٠١١.

أما المبحث الثاني بحثنا فيه عن دور أجهزة الرقابة المالية في متابعة متحصلات جرائم الفساد الذي قسمناه إلى مطالبين ، ففي المطلب الأول تحدثنا فيه ديوان المحاسبة أما المطلب الثاني تناولنا وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب .

أما الفصل الثاني من هذه الدراسة فقد تعرفنا على أهم الإجراءات لمتابعة متحصلات جرائم الفساد وقسمنا هذا الفصل إلى مبحثين ففي المبحث الأول تحدثنا عن الاختصاص القضائي بنظر قضايا الفساد وقمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطالبين المطلب الأول بحثنا المعايير الدولية لضمانات المحاكمة العادلة أما المطلب الثاني بحثنا اختصاص القضاء الوطني بنظر قضايا الفساد ، أما المبحث الثاني من هذا الفصل تناولنا فيه آلية متابعة متحصلات جرائم الفساد وقسم هذا

المبحث إلى مطالبين ففي المطلب الأول بحثنا السند القانوني لحق الأردن بمتابعة متحصلات جرائم الفساد على الصعيد الوطني ، أما في المطلب الثاني تحدثنا عن التزامات الدول المساعدة في متابعة متحصلات جرائم الفساد

وقد توصل الباحث في هذه الدراسة إلى جملة من النتائج والتي تمثلت بما يلي :

١. عدم استقلالية الجهات الرقابية والمعنية بمكافحة الفساد في الأردن نظراً لارتباطها بالسلطة التنفيذية بشكل مباشر ، مع العلم أن هذه الجهات من أهم أولوياتها مراقبة أداء السلطة التنفيذية بصفتها المسؤولة عن إدارة شؤون الدولة ، وانعدام الاستقلالية لهذه الجهات يجعلها مسيسة وغير موضوعية بالمهام المنوطة بها ، ناهيك عن عدم انسجامها مع ما جاء عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي نصت على ضرورة استقلالية هذه الجهات .

٢. أن التشريعات الناظمة لعمل ومهام الأجهزة الرقابية المخولة بمكافحة الفساد في الأردن جاءت قاصرة عن ان تكون رادعة بما يكفي وتكون سد منيع أمام الفاسدين ، سيما وان هذه القوانين لم تأت متفقة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

٣. عدم وجود محكمة خاصة تنظر قضايا الفساد ، وإنما يتم إحالة هذه القضايا إلى المحاكم النظامية والخاصة الموجودة أصلا في المملكة على اختلاف أنواعها ، مما أدى بدوره إلى عدم وجود قضاء متخصص بقضايا الفساد ، إضافة إلى تأخير البت في هذه القضايا وهو ما قد يؤدي احياناً الى قيام المتهمين في قضايا الفساد بتهريب أموالهم للخارج .

٤. وجود مانع قانوني يمنع هيئة مكافحة الفساد الحق بالتحقيق مع من يشبته بتورطه بقضايا فساد ممن يتمتعوا بحصانات بموجب التشريعات الخاصة الأخرى، مما قد يغل يد الهيئة عن التحقيق بكثير من قضايا الفساد سيما التي يتورط بها الوزراء وأعضاء مجلس النواب أثناء انعقاد دورة مجلس النواب .

٥. لقد خلا قانون هيئة مكافحة الفساد من وجود نص صريح على وقف مدة الطعن بأي قرار إداري تكون الهيئة بصدد البحث في مشروعيته وذلك حتى لا يتحصن القرار بمضي المدة ، وعدم منح الهيئة الحق في وقف تنفيذ أي قرار أداري منظور أمامها ضمن أسس وقواعد محددة كما هو الحال في قانون محكمة العدل العليا حيث تم منح المحكمة هذا الحق .

٦. ان وجود مكافحة اغتيال الشخصية من ضمن أهداف الهيئة بمقتضى نص المادة ٤/د من قانون هيئة مكافحة الفساد قد يكون عقبة أمام الأشخاص الذين لديهم معلومات حول وجود أفعال فساد وهذا قد يشكل خوفاً لدى من يتملك المعلومات من تقديمها .

٧. عدم وجود أنظمة قانونية تضمن حق الهيئات والإفراد الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن أحداث ذلك الضرر بهدف الحصول على تعويض بما يتفق مع نص المادة (٣٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

٨. أن التعديلات التي تمت في عام ٢٠١٢على قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته ، لم تفي بالغرض المطلوب فيما يتعلق بحق الهيئة في استرداد الأموال سيما نص المادة ١١/ب من القانون والتي نصت (للمجلس المساهمة في استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد سواءً كانت الأموال داخل المملكة او خارجها وتسليمها لمستحقيها) حيث جاء هذا النص غامضاً ولم يعطي مجلس هيئة مكافحة الفساد الحق الكامل في الاسترداد ولم يبين ماهية هذه المساهمة ومتى تكون ، ناهيك عن قانون الهيئة لم ينص على أمكانية قيام الهيئة بإجراء مصالحات مقابل استرداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد .

٩. وجود قوانين مثل قانون محكمة أمن الدولة وقانون الجرائم الاقتصادية تخول رئيس الوزراء إحالة بعض القضايا لمحكمة أمن الدولة رغم التعديلات الدستورية الأخيرة التي حظرت محاكمة المدنيين أمام محاكم لا يكون جميع قضاتها مدنيين .

١٠. وجود محكمة لا تتفق مع معايير المحاكمة العادلة كمحكمة امن الدولة بحسب تشكليها الحالي والإجراءات التي تقوم بها ، يجعل الإحكام الصادرة من هذه المحكمة غير معترف بشرعيتها على الصعيد الدولي كونها لاتعد قضاءً طبيعياً.

١١. لم تلتزم المملكة الأردنية الهاشمية بتنفيذ كافة الالتزامات المنصوص عليها بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سيما في مجال تعديل التشريعات الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد .

١٢. على الرغم من كثرة الأصوات التي طالبت باسترداد الأموال المهربة للخارج ، ألا ان الواقع العملي يقول عكس ذلك ، ولعل السبب هو عدم وجود الدعم الحقيقي من المسؤولين

في الدولة ، الأمر الذي سيؤدي بالنتيجة الى ضياع الكثير من حقوق الدولة وممتلكاتها بسبب التباطؤ في الملاحقة القضائية للفاسدين الذين نهبوا مقدرات الدولة وثرواتها .

١٣. لم تتضمن التشريعات الأردنية نصوصاً كافياً لسماح باسترداد الأصول المنهوبة دون الاستناد الى حكم إدانة بحسب ما نصت عليه المادة ١/٥٤/جـ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

وقد توصل الباحث من خلال أجراء هذه الدراسة إلى جملة من التوصيات والتي نأمل من مشرعنا الأردني الأخذ بها وهي :

١.يتعين على المشرع الأردني ان يكفل استقلالية الجهات الرقابية والمعنية بمكافحة الفساد بحيث تكون بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية .

٢. تضمين التشريعات الناظمة لعمل ومهام الأجهزة الرقابية المخولة بمكافحة الفساد في الأردن بنصوص تكون رادعة بما يكفي وتكون سد منيع أمام الفاسدين ، بما ينسجم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

.

٣. البحث في أمكانية أنشاء محكمة خاصة تنظر قضايا الفساد ،بما يعزز الجدية في مكافحة الفساد .

٤. منح هيئة مكافحة الفساد صلاحية التحقيق مع من يشتبه بتورطه بقضايا فساد ممن يتمتعوا بحصانات تحول دون أمكانية التحقيق معهم من قبل الهيئة بموجب التشريعات الخاصة الأخرى.

٥. العمل على تضمين قانون هيئة مكافحة الفساد من وجود نص صريح على وقف مدة الطعن بأي قرار إداري تكون الهيئة بصدد البحث في مشروعيته وذلك حتى لا يتحصن القرار بمضي المدة ، ومنح الهيئة الحق في وقف تنفيذ أي قرار أداري منظور أمامها ضمن أسس وقواعد محددة كما هو الحال في قانون محكمة العدل العليا حيث تم منح المحكمة هذا الحق .

٦. إعادة النظر في وجود مكافحة اغتيال الشخصية من ضمن أهداف هيئة مكافحة الفساد بمقتضى نص المادة ٤/د من قانون الهيئة التي قد تكون عقبة أمام الكثيرمن الأشخاص الذين لديهم معلومات حول وجود افعال فساد والذي بدوره قد يشكل خوفاً لدى من يتملك المعلومات من تقديمها للهيئة .

٧. العمل على إيجاد أنظمة قانونية تكفل بموجبها حق الهيئات والإفراد الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن أحداث ذلك الضرر بهدف الحصول على تعويض بما يتفق مع نص المادة (٣٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

٨. تعديل نص المادة ١١/ب من قانون هيئة مكافحة الفساد ، ليصبح (يحق لمجلس الهيئة استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد سواءً كانت الأموال داخل المملكة أو خارجها وتسليمها لمستحقيها) بدلا من (للمجلس المساهمة في استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد سواءً كانت الأموال داخل المملكة أو خارجها وتسليمها لمستحقيها) وذلك لتفعيل دور هيئة مكافحة الفساد في عملية استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد .

٩. العمل على تعديل قانون الجرائم الاقتصادية بحيث يصبح الاختصاص بنظر جميع القضايا المتعلقة بالجرائم المرتكبة خلافاً لأحكام هذا القانون للقضاء العادي دون استثناء وفي حال انطباق شروط معينة على جريمة محددة تعتبر هذه الجريمة جريمة اقتصادية يتم النظر فيها بموجب قانون الجرائم الاقتصادية دون الحاجة إلى قرار من رئيس الوزراء .

١٠. إعادة النظر في الاختصاصات الممنوحة لمحكمة امن الدولة وإناطتها بالقضاء العادي على ان يكفل هذا القضاء للأشخاص المتهمين ضمانات المحاكمة العادلة وفقاً لمتطلبات معايير المحاكمة العادلة ، وايضاً النظر في أمكانية إعادة قضايا الفساد المالي التي أصدرت محكمة امن الدولة أحكاماً للقضاء النظامي من اجل إصدار أحكاماً تتوافر فيها ضمانات المحاكمات العادلة ، مما قد يسهم في استرداد الحكومة الأردنية للأموال محل الإحكام القضائية ، وبالتالي ملاحقة الفاسدين الذين لاذوا بالفرار دون أمكانية تنفيذ أحكام محكمة امن الدولة بحقهم بالمساعدة الدولية لعدم الاعتراف بالإحكام الصادرة عن محكمة امن الدولة على الصعيد الدولي .

١٢. وجود ارادة حقيقية من قبل المراجع العليا في الدولة من اجل استرداد الأموال المسروقة والتي تم تهربيها للخارج .

١٣. تضمين التشريعات الأردنية نصوصاً كافية لسماح باسترداد الأصول المنهوبة دون الاستناد الى حكم إدانة بحسب ما نصت عليه المادة ١/٥٤/جـ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

المصادر والمراجع

اولاً : الكتب العربية

١.أنور العمروسي ، جرائم الاموال العامة، الطبعة الاولى ١٩٩١، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية .

٢. أمير فرج يوسف ، مكافحة الفساد الاداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر، ٢٠١٠.

٣.أحمد أبو سويلم ، مكافحة الفساد، ، الطبعة الاولى ، دار الفكر ، عمان، ،٢٠١٠.

٤.أحمد محمود حياصات ،جريمة غسل الاموال – ماهيتها ومعوقات مكافحتها ، طباعة وزارة الثقافة ، الاردن ، ٢٠١١.

٥.أحمد فتحي سرور ، الشرعية الدستورية وحقوق الانسان في الاجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣. ١٣.

٦.أحمد سفر،مكافحة غسل الاموال في البلدان العربية ،أتحاد المصارف العربية ، بيروت ،٢٠٠٣.

٧. أروى الفاعوري وإيناس قطيشات ، جريمة غسل الاموال "المدلول العام والطبيعة القانونية" الطبعة الأول ،دار وائل للثقافة ،عمان،٢٠٠٢.

٨. أسامة المناعسة ، الوسيط في شرح قانون محكمة أمن الدولة ، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر ،عمان ، ٢٠٠٩.

٩.آمال عبدالحميد ، الجرائم الاقتصادية المستحدثة وأختلال قيمة الكسب غير المشروع ، ندوة الجرائم الاقتصادية المستحدثة في الفترة من ٢٠-٢١ نيسان ، ١٩٩٣،المركز القومي للبحوث الاجتماعية ، القاهرة ، الجزء الاول ،١٩٩٤.

١٠.إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، الاموال العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢.

١١.إبراهيم طنطاوي ، المواجهة التشريعية لغسل الاموال في مصر ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،٢٠٠٣.

١٢.السيد علي شتا، الفساد الاداري ومجتمع المستقبل ، الطبعة الاولى ،مكتبة ومطبعة الاشعاع الدولية ، ١٩٩٩ .

١٣.باسم سكجها ، الواسطة في الاردن ، مؤسسة الارشيف العربي ، عمان،٢٠٠٠.

١٤. تيودورس غرينبرغ وآخرون ، استرداد الاصول المنهوبة (دليل للممارسات الحسنة بشأن مصادرة الاصول دون الاستناد إلى حكم إدانة) ترجمة محمد جمال إمام ، مركز الاهرام والترجمة والتوزيع ، القاهرة ٢٠١١.

١٥. جيليان ديل ، دليل المجتمع المدني لمناصرة الاتفاقيات ، منظمة الشفافية الدولية ٢٠٠٦.

١٦.جلال محمدين ، دور البنوك في مكافحة غسل الاموال ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ،٢٠٠١.

١٧. حمدي قبيلات ، الوجيز في القضاء الاداري ،الطبعة الاولى ، دار وائل للنشر ،٢٠١١ .

١٨.حمدي قبيلات ، الرقابة الادارية ، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر ، ٢٠١٠.

١٩.حاتم بكار ،حماية حق المتهم في محاكمة عادلة "دراسة تحليلية مقارنة" منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٧.

٢٠.حمدي قبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠.

٢١. حسن بشيت خويت ، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨.

٢٢.حمدي قبيلات ، القانون الاداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الاولى ، دار وائل للنشر ، عمان ،٢٠١٠.

٢٣.حسن علي ، حماية حقوق الانسان وضمانات الحرية في النظم السياسية المعاصرة ، وكالة المطبوعات ، الكويت ، ١٩٨٢.

٢٤.حمدي قبيلات ، أنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب ، الطبعة الاولى ، دار وائل للنشر ، عمان ٢٠٠٣.

٢٥. حسنين المحمدي بوادي ، الفساد الاداري (لغة المصالح) ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، ٢٠٠٨.

٢٦. خضر محمد آل خطاب ، منهاج دورة مكافحة المخدرات ، مديرية الامن العام ، عمان.

٢٧. خالد سمارة الزعبي ، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، لسنة ١٩٩٩.

٢٨.خالد محمد كدفور المهيري، جريمة غسل الاموال في قانون دولة الامارات ، الطبعة الثانية ، دار الغرير للطباعة والنشر ، دبي .

٢٩.خضر خضر ، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الانسان ، الطبعة الاولى ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان .

٣٠. خيري أحمد الكباش ، الحماية الجنائية لحقوق الانسان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ،٢٠٠٨.

٣١. خيري الكباش ، الحماية الجنائية لحقوق الانسان (دراسة مقارنة) دار الجامعيين ،٢٠٠٢.

٣٢. داود يوسف صبح ، تبييض الاموال والسرية المصرفية الفساد اصل العلة ،المنشورات الحقوقية ، بيروت ،٢٠٠٢.

٣٣. دمبا تشيرو جلو، المحاماة في الفقة الاسلامي والقانون ، منشورات مركز البحوث والدراسات ،٢٠٠٤.

٣٤. رامز محمد عمار ، حقوق الانسان والحريات العامة ، الطبعة الاولى ، بيروت ،١٩٩٦.

٣٥. سليمان بن محمد الجريشي ، الفساد الاداري وجرائم اساءة استعمال السلطة الوظيفية ،الطبعة الاولى ، مكتبة الملك فهد الوطنية ،٢٠٠٣.

٣٦. سوزان أكرمان، الفساد والحكم ، الطبعة الاولى، دار الاهلية للنشر ، عمان ،، ٢٠٠٣.

٣٧. سلوى بكير ، شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، طبعة ١٩٨٥،

٣٨.سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، ١٩٦٦.

٣٩.سمير التنر ، الفقر والفساد في العالم العربي ،طبعة ٢٠٠٩، مكتبة الشروق ، بيروت .

٤٠. سميح المجالي وعلي مبيضين ، شرح قانون العقوبات العسكري ،الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨.

٤١.سليمان عبد المنعم ، حيازة الاشياء والاموال ذات المصدر الجرمي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ١٩٩١.

٤٢.سميحة القليوني ، الاسس القانونية لعمليات البنوك ، مكتبة جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩٢.

٤٣.سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي ،القاهرة ، ١٩٨٤.

٤٤. طارق محمود عبدالسلام ، التحليل الاقتصادي للفساد ،طبعة ٢٠٠٥ دار النهضة العربية ،القاهرة.

٤٥. طارق سرور ، قانون العقوبات القسم الخاص جرائم الاعتداء على الاشخاص والاموال ، دار النهضة العربية ، مصر.

٤٦. عماد الشيخ داود ، الفساد والاصلاح ، اتحاد الكتاب العرب ، دمشق ، ٢٠٠٣.

٤٧.عبدالرؤوف جابر ، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا ، منشورات الحلبي ، الطبعة الاولى .

٤٨. علي راشد ، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية .

٤٩. عبدالرؤوف جابر ، دور رقابة ديوان المحاسبة "دراسة مقارنة" الطبعة الاولى ، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧.

٥٠. عامر الكبيسي ، الفساد الاداري ، رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة .

٥١.عبد الفتاح خضر ، جرائم التزوير والرشوة في انظمة السعودية ، منشورات مكتب صلاح الحجيلات للمحاماة .

٥٢.عادل حمودة ، هاربون بمليارات مصر الملفات السرية والشخصية لأشهر الهاربين للنشر ، الطبعة الثانية ، القاهرة، ٢٠٠١.

٥٣. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الثاني الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر ،٢٠٠٤.

٥٤. عبدالفتاح حجازي ، جريمة غسل الاموال بين الوسائل الالكترونية وبنصوص التشريع ، دار الفكر ، الاسكندرية ،٢٠٠٦.

٥٥. عبدالقادر العطير ، سر المهنة المصرفية في التشريع الاردني (دراسة مقارنة) دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ،١٩٩٦.

٥٦. عوض محمد ، دراسات في الفقه الجنائي الاسلامي ، دار البحوث العلمية للنشر والتوزيع ، الكويت ، ١٩٨٣.

٥٧.عبدالله خليل ، دور النيابة العامة في حماية حقوق الانسان وحرياته ، دراسة تحليلية ميدانية ، مقدمة الى برنامج الامم المتحدة الانمائي وبرنامج ادارة الحكم الصالح في الدول العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤.

٥٨. عمر فخري عبدالرزاق الحديثي ، حق المتهم في محاكمة عادلة ، دار الثقافة ، عمان، ٢٠٠٥.

٥٩. عيسى بيرم ، الحريات العامة وحقوق الانسان بين النص والواقع ، دار المنهل اللبناني ، بيروت الطبعة الاولى ،١٩٩٨.

٦٠. عبدالفتاح حسن ، مبادئ القانون الاداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٦٩.

٦١. علي صادق ابو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ،الطبعة ١٢

٦٢.علي جمال الدين عوض ، عمليات البنوك من الوجهة القانونية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٨٧.

٦٣. غسان رباح ، جريمة تبيض الاموال ،(دراسة مقارنة)المؤسسة الحديثة للكتاب ، الطبعة الثانية ، بيروت ، ٢٠٠٥.

٦٤. فتوح الشاذلي ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، ٢٠٠١.

٦٥. كامل السعيد ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة دراسة تحليلية ، المكتبة الوطنية ، الطبعة الاولى ، عمان ، ١٩٩٧.

٦٦. كامل السعيد ، شرح قانون العقوبات المضرة بالمصلحة العامة لسنة ٢٠٠٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع .

٦٧.محمد ياسر الخواجة ، الانحراف والمجتمع دراسة في علم الاجتماع الجنائي ، الطبعة الاولى ، دار المصطفى للنشر والتوزيع .

٦٨. محمد عبدالغني حسن هلال ، مقاومة ومواجهة الفساد ، سلسلة تطوير الاداء ٣٠ مركز تطوير الاداء والتنمية (مصر) ٢٠٠٧.

٦٩.محمد علي البدري ، مشكلة الفساد في كتاب مشكلات المجتمع المصري ، تأليف عبد العاطي وآخرون ، دار المعرفة الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٨.

٧٠. منقذ محمد داغر ، علاقة الفساد الاداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتجية العدد ٦٠ ، الطبعة الاولى ،٢٠٠١.

٧١.محمود عبد الفضيل ، مفهوم الفساد ومعاييره ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ،٢٠٠٤.

٧٢. محمود نجيب حسني ، الموجز في شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، دار النهضة العربية ، مصر .

٧٣. منتصر سعيد حمودة ، الجرائم الاقتصادية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ،٢٠١٠.

٧٤.محمد صبحي نجم ، شرح قانون العقوبات /القسم الخاص ،الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر٢٠٠٦.

٧٥.محمد أحمد المشهداني ، شرح قانون العقوبات /القسم الخاص ، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ،٢٠٠١.

٧٦.مأمون سلامة ، قانون العقوبات / القسم الخاص ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، الجزء الاول ، القاهرة .

٧٧. محمد زكي ابو عامر ، قانون العقوبات الخاص ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،٢٠٠٧.

٧٨. محمد عبدالله الرشدان ، جرائم غسل الاموال ، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧، عمان .

٧٩.ممدوح البحر ، اصول المحاكمات الجزائية الاردنية ، دار الثقافة للنشر ،١٩٩٨.

٨٠.محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني / القسم العام ، دار النهضة العربية ، بيروت ،١٩٨٤.

٨١. مصطفى حسين سلمان ، المالية العامة ، دار المستقبل للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٠.

٨٢. محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٥.

٨٣. محمد مصطفى سليمان ، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد الاداري ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ٢٠٠٦.

٨٤.محمود نجيب حسني ، الاختصاص ولأثبات ، (في قانون الاجراءات الجنائية) دار النهضة العربية ،١٩٩٢.

٨٥. مصطفى العوجي ، مقدمة في دراسة حقوق الانسان في الدعوى الجزائية ، الطبعة الاولى ، مؤسسة نوفل ، بيروت ، ١٩٨٩.

٨٦.محمد الامين البشري ، العدالة الجنائية ومنع الجريمة ، دراسة مقارنة ، منشورات مركز الدراسات والبحوث ، الرياض ، ١٩٩٧.

٨٧.محمد الطراونة ، الحق في المحاكمة العادلة ، مطبعة الشعب ، الاردن ، اربد ، ٢٠٠٧.

٨٨. محمد خميس ، الاخلال بحق المتهم في الدفاع ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ،٢٠٠٦.

٨٩. محمد صحبي نجم ، الوجيز في قانون اصول المحاكمات الجزائية ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٦.

٩٠. محمود محمود مصطفى ، الاثبات في المواد الجنائية ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٧٩.

٩١. محمد الجبور ، الجرائم الواقعة على امن الدولة ، الطبعة الاولى ، ١٩٩٣.

٩٢. محمد الفاضل ، محاضرات في الجرائم السياسية ، الطبعة الثالثة ، جامعة دمشق .

٩٣.محمد عبدالحميد ابو زيد ، دوم سير المرافق العامة ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، ١٩٧٥.

٩٤. محمد يوسف علوان ، القانون الدولي العام (المقدمة والمصادر)، الطبعة الثانية ، دار وائل للنشر ، عمان ،٢٠٠٧.

٩٥.نسرين عبدالحميد نبيه ، جرائم الاختلاس والغدر ،المكتب الجامعي الحديث،القاهرة ، ٢٠١٢.

٩٦.نواف كنعان ، القضاء الادراي في الاردن ، دار الثقافة للنشر ، عمان ،٢٠٠٦.

٩٧.نبيه صالح ، جريمة غسل الاموال في ضوء الاجرام المنظم والمخاطر المترتبة عليها ،منشأة المعارف ،الاسكندرية ،٢٠٠٦.

٩٨.نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للتوزيع والنشر ، ٢٠٠٩.

٩٩. نعمان الخطيب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤.

١٠٠.نوفان العجارمة وثائر العدوان ، مدى موائمة التشريعات الاردنية مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، مكتبة هيئة مكافحة الفساد ، ٢٠١١.

١٠١. نواف كنعان ، حقوق الانسان في الاسلام والمواثيق الدولية والدساتير العربية ، الطبعة الاولى ، دار اثراء للنشر ،عمان ،٢٠٠٨.

١٠٢. هنان مليكة ، جرائم الفساد ،طبعة ٢٠١٠، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة .

١٠٣. هلالي عبد اللاه احمد ، المركز القانوني للمتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩ .

١٠٤.وسيم نقولا ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الادارية المتبعة ،الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي، ٢٠٠٧،.

١٠٥.وحيد رأفت ، القانون الدولي وحقوق الانسان ،الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٧٧.

ثانياً: الكتب الاجنبية

1.Gardiner, A, Jihn. **The Politic of Conuption in an America arty-in:- Heiden** .

2.**Global Dynamic of corruption the role of the united nations helping member state build integrity to cubcorruption** –UN.CICP-3.Vienna .October 2002 .

ثالثاً : **المعاجم**

١. معجم قانون حقوق الانسان العالمي، ترجمة سمير عزت نصار، دار النشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٩.

٢.معجم الوسيط ، مراجعة إبراهيم أنيس وآخرون ، مجمع اللغة العربية ، الجزء الثاني ، ١٩٧٣.

رابعاً : الابحاث والرسائل الجامعية

أ- الرسائل الجامعية:

١.أمجد سعود الخريشه ، الاطار القانوني لجريمة غسل الاموال (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير ، جامعة مؤتة ، ٢٠٠٤.

٢. أحمد إدريس أحمد ، افتراض براءة المتهم ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٨٤.

٣. بسام سمير التلهوني ، السرية في الدعوى الجزائية ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، الجامعة الاردنية ،١٩٩١.

٤. بهاء الدين عطية عبدالكريم ، ضمانات المتهم في اجراءات ما قبل المحاكمة ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، ٢٠٠٠.

٥. تمارا عبدالغني الشخانبة ،دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الاردني نحوها ، دراسة ميدانية على سكان مدينة عمان ، رسالة ماجستير ، ٢٠١٠،الجامعة الاردنية .

٦. ديما خالد الربابعة ، مدى تطبيق مدققي ديوان المحاسبة على الايرادات العامة للدولة ، رسالة ماجستير ، جامعة اليرموك ، ٢٠٠٤.

٧. ضامن الهاشم ، مكافحة الفساد الاداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنية مقارنة مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، رسالة ماجستير ،جامعة الاسراء الخاصة ، ٢٠١٠.

٨.محمد بن طريف ، الاطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد (دراسة مقارنة في المؤسسات الرقابية في الاردن) رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة مؤتة ٢٠١١.

٩. هشام أحمد محمود حلمي ، مكافحة الفساد القطاع في ظل احكام القانون الجنائي الدولي والوطني ، رسالة ماجستير ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٩.

ب- الابحاث :

١. أمين العضايلة ، مبدأ المساواة امام القانون في التشريع الاردني ، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات ، المجلد ١٨،العدد ٧، ٢٠٠٣.

٢. أحمد فتحي سرور، الضمانات الدستورية للحرية الشخصية في الخصومة الجنائية ،مجلة مصر المعاصرة ،العدد ٣٤٨، السنة ، نيسان ١٩٧٢.

٣.المرسي السيد حجازي ، التكاليف الاجتماعية للفساد ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ،بيروت ، العدد ٢٢٦، نيسان ٢٠٠١.

٤. جلال عبدالله معوض ، الفساد السياسي في الدول النامية ، مجلة عربة دار الطليعة ، بيروت ، العدد ٤، ١٩٩٧.

٥.حمدي قبيلات وفيصل شطناوي ، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ دراسة مقارنة باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ،مجلة الدراسات ، الجامعة الاردنية ، المجلد ٣٥،العدد ٢ تشرين الثاني ٢٠٠٨.

٦. حسام العبد ، مبادرة بازل الجديدة لمكافحة غسل الاموال ، مجلة البنوك في الاردن ، العدد ٦ المجلد ٢١ ، أب ٢٠٠٢.

٧. حسن ابو عتيلة ، تجربة ديوان المحاسبة الاردني في الرقابة المالية ، منظمة الاسوساي للأجهزة العليا للرقابة المالية ، مكتبة ديوان المحاسبة في الاردن .

٨.حمدي قبيلات ، مدى كفاية النظام القانوني لاسترداد الاموال المنهوبة نتيجة الفساد، دراسة مقارنة في ضوء المعايير الدولية ، بحث غير منشور .

٩. صلاح الدين الناهي ،حقوق الانسان والضمانات القضائية ، مجلة الحقوق والشريعة ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، السنة السابعة ،العدد الثالث ،١٩٨٢.

١٠. عبد الاله النوايسه ، الاحكام الخاصة بمحكمة أمن الدولة الاردنية ، مجلة الحقوق ،العدد ٢ السنة ٣٠ ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٦. ٦.

١١.عثمان عبدالملك الصالح ، حق الامن الفردي ، مجلة الحقوق والشريعة ،جامعة الكويت ، السنة السابعة ، العدد الثالث ،١٩٨٣.

١٢. عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي ، الواسطة في الادارة الرقابية والمكافحة ، المجلة العربية للدراسات الاجنبية والتدريب ، المجلد ١٩، العدد ٣٨، ٢٠٠٩.

١٣.عادل الحياري ، رقابة ديوان المحاسبة على الالتزام بالنفقة في الاردن ، مجلة الدراسات ، الجامعة الاردنية ، المجلد رقم ٤ ، العدد ١-٢ ، أيلول ١٩٧٧ .

١٤.فاضل الغدامسي ، كفالة حق التقاضي ، المجلة العربية لحقوق الانسان ،اصدار المعهد العربي لحقوق الانسان ، تونس ، العدد التاسع ، السنة التاسعة ،حزيران ٢٠٠٢.

١٥. محمد سالم المعايطة ، غسل الاموال في الاردن مقارنة بالتشريعات الاخرى ، اكاديمية الشرطة الملكية ، مديرية الامن العام ،عمان ، الاردن ،٢٠٠٢.

١٦. نواف سالم كنعان، الفساد المالي والإداري (اسبابه ، وأثاره، وعلاجه)مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الامارات ، العدد ٣٣، ٢٠٠٨.

١٧.هشام النسور ، بحث في التطور التاريخي لعملية غسل الاموال وحراك الاموال ، مديرية الامن العام ، الاردن .

خامساً : أوراق العمل والمقالات والتقارير

١.كامل السعيد ، مفهوم المحاكمة العادلة وضماناتها ، ورقة عمل مقدمة في ورشة أصول المحاكمة العادلة التي نظمتها اليونيفم بالتعاون مع اتحاد المرأة الاردنية ، عمان في ٢٢-٢٠٠٢/٦/٢٣

٢.ورقة عمل بعنوان استرداد الموجودات مشكلة نطاق بعد ، منظمة الشفافية الدولية ،٢٠١١، www.transparency

٣. ورقة عمل مقدمة من محمد علي ابراهيم الحيصه بعنوان الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته في المتلقى العربي الثالث حول : آليات حماية المال العام والحد من الفساد الاداري المنعقد في الرباط في ايار ٢٠٠٨ .

٤. ورقة عمل مقدمة من حسن الشامي بعنوان التحول الاقتصادي والفساد الاداري في مؤتمر أفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الادارية ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، القاهرة ١٩٩٩.

٥. المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للأصلاح السياسي والاقتصادي في الاقطار العربية ، المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، الدار العربي للعلوم .

٦. ديفد لونا ، مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة مسؤولية مشتركة تقوم على الوقاية والشفافية ورقة عمل مقدمة في مؤتمر المعهد الدولي للأخلاقيات العامة IIPE في مدينة بريسي الاسترالية في تشرين اول ٢٠٠٢.

٧. مالك فتحي العمايرة ، الواقع القانوني والتطبيقي لمنظومة النزاهة الوطنية الاردنية ، مؤتمر (الفساد وأثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية) في الفترة ٤-٢٠١٠/٨/٥ الجامعة الاردنية .

٨. سوزان أكرمان ورقة مناقشة بعنوان (الفساد والحكم الرشيد)برنامج الامم المتحدة ، نيويورك في تموز ١٩٩٧.

٩. عادل القضاة ، دور ديوان المحاسبة في الاردن ورقة عمل لغايات ندوة التعليم والتأهيل المحاسبي ، مسقط ، في الفترة ٣-١٩٩٣/١٠/٤.

١٠. استجواب السفير الاسرائيلي في بريطانيا في قضية غسل الاموال ، خبر منشور في صحيفة الرأي الاردنية العدد ١٢٨٩٤ بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٤. مقال حول البحث عن (الاموال المنهوبة)

١١. مقال للكاتب زملة خرباطي ، لندن ، ٢أيلول ٢٠١٣ موقع الحياة الالكتروني http://alhayat.com

١٢. حسن صادق المرصفاوي ، دور المحامي في التحقيق الابتدائي مع المتهم ، المؤتمر العلمي لحقوق الانسان ، جامعة الزيتونة الاردنية ، الاردن ١٩٩٩.

١٣. مقال للدكتور فياض القضاة عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد بعنوان " الدعوة لتفعيل محكمة صيانة أموال الدولة بتاريخ ٢٠١٣/١/٦ الموقع الالكتروني لهيئة مكافحة الفساد http://www.jacc.gov.jo

١٤.مقال للكاتب عبدالعزيز بن نايف العريعر ، حول معنى تجميد الاموال http://www.grenc.com/shpw

١٥. التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد للأعوام ٢٠١٠/٢٠١١.

١٦. التقرير السنوي الحادي والستون لديوان المحاسبة لعام ٢٠١٢.

١٧.التقرير السنوي لوحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب للاعوام٢٠٠٧/٢٠١٠/٢٠١٢.

١٨. تقرير الامين العام للأمم المتحدة لعام ٢٠١٢.

سادساً: الوثائق الدولية

١.الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨.

٢. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦.

٣. دليل المحاكمات العادلة ، الصادر عن منظمة العفو الدولية ، الطبعة الاولى كانون ثاني عام ٢٠٠٠ وثيقة رقم (Amaesty/nternational fair trails manual)

٤. الاعلان المتعلق بحق ومسؤولية الافراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية (http://www.aljazeern.19at/NR).

٥. مبادئ توجيهية بشأن دور اعضاء النيابة العامة ، اعتمدها مؤتمر الامم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في هافانا من ٢٧آب الى ٧ أيلول ١٩٩٠ ، جامعة منيسوتا ، مكتبة حقوق الانسان .

٦. الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠١٢ الصادر عن مكتب الامم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة(http://www.unod.org/undoc/ar/terrorism/)

٧. وثيقة التوصيات الاربعين لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ، ووثيقة لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي " منع الاستخدام المصرفي لغرض غسل الاموال واليقظة الواجبة للعملاء في الاعمال المصرفية (http://ar.glosbe.com/fr/ar.le)

٨.التوصية رقم ١٨ من توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (http://www.un.org./ar/terrorism/ctitf/wg financing.shtml)

٩. الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (نيويورك ، الامم المتحدة ٢٠٠٦)

١٠.احكام الكومنوث النموذجية بشأن الاسترداد المدني للأصول الاجرامية :
http://www.thecommon wealth.org shared-asp-files/uploaded files/3/B7788D :F604-4FB6-85A1-AB8370566AFC Commonwealthmodel

١١.فريق نزاهة الاسواق المالية ، النهوض بتكامل النموذج المالي ، البنك الدولي (http://www.amlcft.org)

١٢. المفوضية الاوروبية ، الكتاب الاخضر (افتراض البراءة) بروكسل (http://eurlex.europa)

١٣. الوثيقة رقم (A/AC.261/L.212) مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع لمكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (http://ar.glosbe.com/en/ar/Microsoft%C)

١٤. مبادئ الممارسات الفضلى بشأن تتبع الاصول وتجميدها (http://www.justice.gov/criminal/cybercrime/g82004/G8-BEST-Practies)

سابعاً: المواقع الالكترونية

1.www.undoc.org.pdf/crime.

2.www.transparency.org.

3.http://www.porgar.org.

4.www.ALGHAD.com.

5.www.un.org.

6.www deertnahnews.com

7.www.almuhands.om.

8.www.ab.gov.jo

9.http://www.audit-bureau.gov.jo.

10.www.jacc.gov.jo.

11.http://www.grenc.com/show.

12.http://www.kantakji.com.

13.http://www.almoltaqa.com/vb/archive/index.php/t-73537.html.

14.http://www.nazaha.gov.sa/media/pages/news459.aspx.

15.http://star.worldbank.org.

16.www.pogar.org.

17.http://moneylaundry compating.blogspot.com/htm.

18.www.startimes.com.

19.www.amlu.gov.jo

Abstract

The legal means to recover the proceed of corruption crimes

Prepared by

Sultan Abdelaziz Al Shawabkeh

Supervised by

Dr. Hamdi Qubailt

This study has addressed a significant issue, especially in the recent times after the events of the Arab Spring that prevailed in some of the Arab countries, namely, the legal means to recover the proceeds of corruption crimes. This study was divided into two chapters, which preceded by a preliminary study interpreted the nature of the corruption and its factors and forms.

The first chapter addressed the competent authorities that are concerned to follow- up the proceeds of the corruption crimes on the national level; it was divided into two researches, where the first research discussed the role of Anti-Corruption Committee in trailing the proceeds of the financial control apparatuses in following up the proceeds of the corruption crimes, these apparatuses are represented in Audit Bureau, Anti Money Laundering Unit and terrorism financing, where these bodies and according to their laws are the authorized to track the money recovered from corruption acts and other similar actions in accordance with the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) for the year of (2003), which ratified by Jordan in 2004.

The second chapter was devoted to discuss the procedures of following up the proceeds of the corruption crimes, which was divided into two researches, as the first research addressed the judicial competence to look into corruption crimes, especially, the money recovering needs to provide a fair trial for the accused of the corruption, while the second research clarifies the mechanism of tracking the proceeds of the corruption crimes in terms of the legal basis of the state in recovering the money and the

obligations of the countries in order to provide the needed assistance in the money recovering, as well as, confiscating the money without conviction, in a manner that consists with the international standards, which have been included the (UNCAC) .

The study came out with several results, most importantly, the Jordanian legislations with its current position are not able to recover the smuggled money resulted from the corruption due to the failure of the relevant laws on one hand, and its failure to respond with the international standards on the other hand. The researcher through this study has achieved some recommendations, which should be taken into consideration to address the deficiencies in the Jordanian legal system in order to be able and effective in recovering the money of the state that is smuggled abroad due to the corruption.